

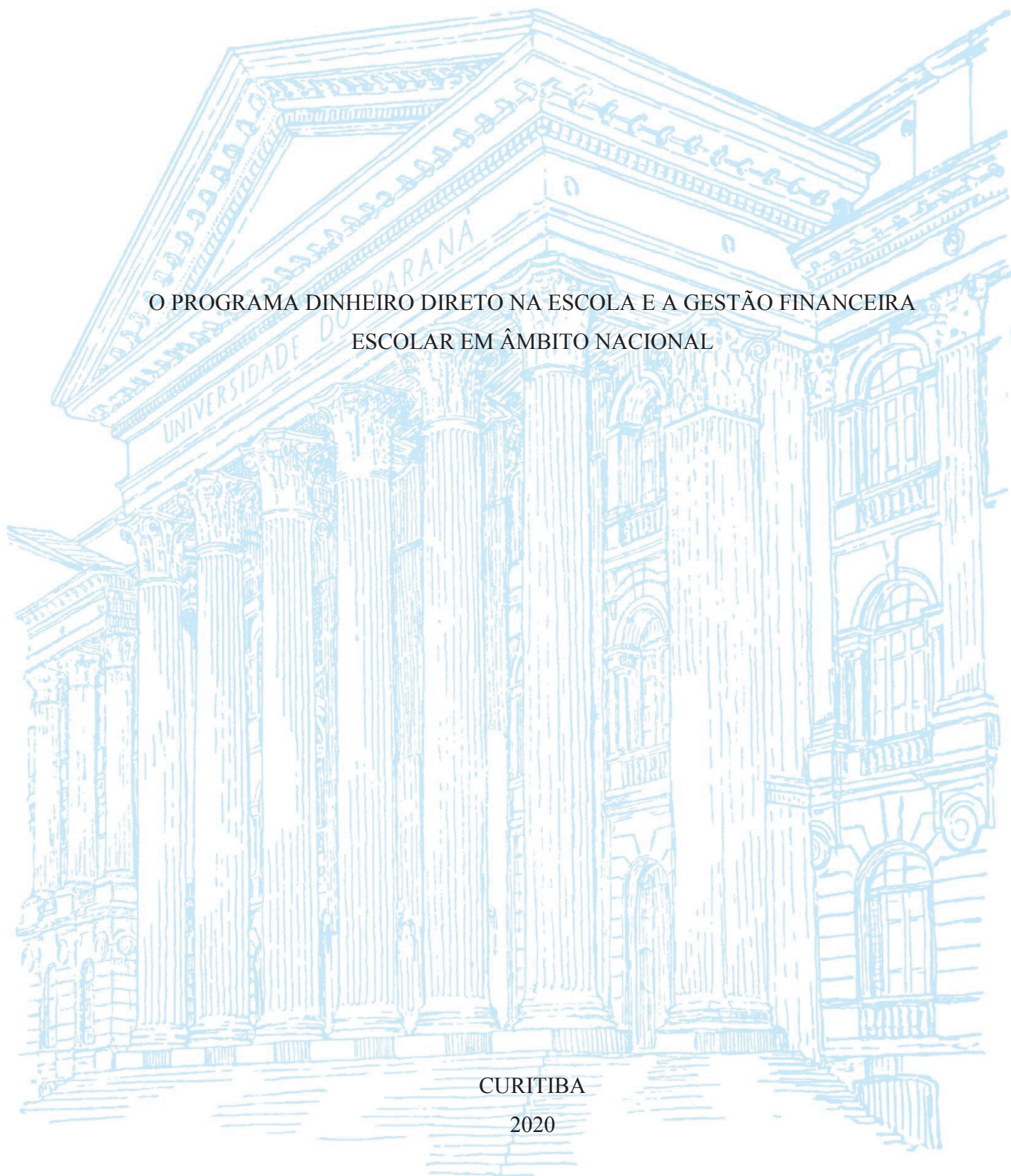
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIANA PELEJE VIANA

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A GESTÃO FINANCEIRA  
ESCOLAR EM ÂMBITO NACIONAL

CURITIBA

2020



MARIANA PELEJE VIANA

O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A GESTÃO FINANCEIRA  
ESCOLAR EM ÂMBITO NACIONAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Viana, Mariana Peleje.

O Programa Dinheiro Direto na Escola e a gestão financeira escolar em  
âmbito nacional / Mariana Peleje Viana, 2020.  
454 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de  
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

1. Educação e Estado. 2. Escolas públicas – Administração financeira.  
3. Escolas públicas – Brasil – Finanças. 4. PDDE. I. Título. II. Universidade  
Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO  
40001016001P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **MARIANA PELEJE VIANA** intitulada: **O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA E A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR EM ÂMBITO NACIONAL**, sob orientação do Prof. Dr. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 03 de Junho de 2020.

Assinatura Eletrônica  
10/06/2020 19:18:36.0  
ÂNGELO RICARDO DE SOUZA  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica  
16/06/2020 10:34:13.0  
RUBENS BARBOSA DE CAMARGO  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica  
08/06/2020 22:01:51.0  
MONICA RIBEIRO DA SILVA  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
11/06/2020 09:42:04.0  
ROLF JACOB STRAUBHAAR  
Avaliador Externo (TEXAS STATE UNIVERSITY)

Assinatura Eletrônica  
10/06/2020 12:47:55.0  
NALU FARENZENA  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



Aos meus amados pais, João e Eliane, e aos meus queridos avós e bisavós, que deveriam ter tido a justa oportunidade de estudos há décadas atrás.

Aos 1.744 respondentes da enquete desta pesquisa.

A todos que se identificam e que lutam pelo direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha querida família, especialmente a meus pais, João e Eliane, por todo amor e apoio que me levaram a buscar e a concluir este trabalho. Obrigada por tanto me inspirarem através de seus exemplos de vida, de consciência política e social, frutos da luta e do trabalho de quem sabe de onde veio e de como as coisas podem e deveriam ser. Exemplos de companheirismo, integridade, força e alegria, minha imensa gratidão a vocês, a quem dedico todas as minhas superações.

Agradeço profundamente ao meu companheiro Bruno Maia de Guimarães, por me apoiar com amor e disposição ao longo de cada dia de desenvolvimento deste trabalho, estando carinhosamente ao meu lado durante os momentos mais difíceis e me inspirando a continuar, com o suporte de seu afeto e com seu exemplo de disciplina e determinação.

Ao meu orientador Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, agradeço imensamente pela confiança depositada, sua atenção e disponibilidade, guiando minhas escolhas metodológicas democraticamente e me proporcionando a autonomia necessária para o desenvolvimento dos caminhos desta pesquisa. Minha eterna gratidão e reconhecimento.

Ao querido Professor Dr. Rubens Camargo que, desde a graduação, instigou meu interesse pela área de políticas públicas de educação. Obrigada por sua orientação durante minha trajetória acadêmica desde a Iniciação Científica, TCC, mestrado e, agora, na banca de qualificação e defesa de minha tese de doutorado. Seu apoio, exemplo e incentivo fez toda a diferença em minha formação e por isso lhe tenho eterna gratidão e admiração.

Aos meus queridos colegas de doutorado e amigos do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR, especialmente a nossa turma de 2016-2020 (os professores e as professoras, mestres e mestras “Poulantzas”), Aline Sonobe, Camila Regina Rostirola, César Augusto, Ehrick Melzer, Jokasta Ferraz, Karina Falavinha, Marcia Soczek, Mariana Ferreira Bayer e Rafael Pereira, pelos tantos momentos de aprendizado em que compartilhamos estudos, anseios, desabafos e, principalmente, escuta, apoio e motivação para seguirmos na academia, que tanto temos que lutar para mudar, especialmente neste contexto político de ataques contra a ciência, a pesquisa e a educação. “Ninguém solta mão de ninguém” e o suporte trazido por vocês foi um dos maiores sustentáculos que me permitiu resistir ao dia a dia solitário desta trajetória.

Meus agradecimentos também aos queridos membros da Representação Discente do PPGE, na gestão Lutar e (R)Existir (2017-2018) e gestão Lutar e Transformar (2018-2019), que também me ajudaram em uma fase difícil desta jornada, auxiliando a enfrentar momentos de

desesperança com resistência, organização coletiva e revigoração de forças. Quanto aos desafios e dificuldades que envolvem a dimensão subjetiva das questões sociais, políticas, pedagógicas e culturais do sistema organizacional da pós-graduação, agradeço particularmente pelo apoio e orientação da Profa. Dra. Mirian Pan e, também do Prof. Dr. Geraldo Balduino Horn (quando estava na coordenação do PPGE) e à secretária do PPGE, Sandra Maciel, pela escuta, atenção, respeito, abertura e acolhida durante este período junto à Representação Discente.

Agradeço à CAPES pela concessão da bolsa de doutorado, sem a qual a realização da presente tese não teria sido possível, assim como pela bolsa de Doutorado Sanduíche no Exterior, que me permitiu complementar e aperfeiçoar minha formação acadêmica como pesquisadora de políticas educacionais internacionalmente. Sem fomento, não há pesquisador/a que se sustente, sem pesquisador/a, não há pesquisa, sem pesquisa, não há ciência e, por isso, agradeço o investimento e reitero sua importância para toda a sociedade.

Quanto ao doutorado sanduíche no exterior, agradeço às amigadas que fiz na *Texas State University*, a toda equipe da *College of Education* e da *International Student and Scholar Services (ISSS)*, especialmente ao querido Prof. Dr. Rolf Straubhaar, o estadunidense mais brasileiro e freiriano que conheço, com meus profundos agradecimentos por me receber e me orientar com tanta atenção, acolhimento e humanidade, nesta fase tão importante e desafiadora de minha formação, além de participar da banca de avaliação deste trabalho.

Quanto à banca de avaliação, agradeço à Profa. Dra. Andréa Gouveia pelas valiosas colaborações na qualificação do trabalho e durante meu estágio de prática de docência junto a sua disciplina no curso de Pedagogia da UFPR, com seu exemplo de militância, competência, humildade e diálogo. Agradeço especialmente à Profa. Dra. Monica Ribeiro, que me acompanhou durante as primeiras disciplinas na UFPR e nos encontros “pós-aula”, por quem tenho tanta admiração, por seu compromisso com o rigor científico e acadêmico, por sua prática militante coerente à teoria, obrigada por ser uma grande inspiração ao longo destes quatro anos. À querida Profa. Dra. Nalú Farenzena, pelo interesse e disponibilidade em participar de minha banca examinadora, cujas contribuições serão de extrema importância para as reflexões e desdobramentos deste trabalho.

Meus agradecimentos também aos queridos professores e colegas do Núcleo de Políticas Educacionais da UFPR, especialmente à Profa. Dra. Claudia Moreira e Profa. Dra. Gabriela Schneider, pela participação como professoras suplentes de minha banca examinadora e pelas carinhosas palavras de descontração e apoio.

Aos colegas e professores do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que me receberam como aluna de outro Programa de forma tão acolhedora, enquanto morava em Florianópolis, especialmente durante as disciplinas inesquecíveis das queridas Profa. Olinda Evangelista e Profa. Luciana Marcassa, cujos estudos e reflexões teórico-metodológicas sobre educação e trabalho contribuíram sobremaneira para as análises presentes nesta tese. Agradecimento aos colegas do PPGE da UFSC, em especial à amiga Profa. Ma. Sabrina Bldn, pelos tantos aprendizados compartilhados durante estudos, protestos e sonhos, regados de revolução e esperança.

Aos diretores, coordenadores, professores, funcionários e membros das Associações de Pais e Professores das escolas participantes da pesquisa pré-teste nas cidades de São Bento do Sul/SC e Rio Negrinho/SC, e suas respectivas secretarias municipais de educação, pela atenção e disponibilidade em colaborar com o trabalho.

Agradeço e reitero a importância da participação de cada um dos 1.744 sujeitos, representantes das escolas de todo o país, que dedicaram uma parte do seu tempo em meio às tarefas e desafios do cotidiano escolar para responderem a enquête online elaborada por esta pesquisa, se (pre)ocupando e colaborando com a construção do conhecimento científico sobre gestão financeira escolar.

Finalmente, agradeço imensamente às pessoas que estavam na Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas do FNDE em 2018, cuja colaboração, interesse e abertura para a pesquisa foram determinantes para o envio da enquête às escolas cadastradas no PDDE em âmbito nacional, sem a qual este trabalho não seria o mesmo.



“A gente não quer só dinheiro.  
A gente quer dinheiro e felicidade.  
A gente não quer só dinheiro.  
A gente quer inteiro e não pela metade...”

(Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio  
Britto. “Comida”).

## RESUMO

O objeto da pesquisa é a descentralização de recursos financeiros transferidos pelo governo federal diretamente para escolas das redes públicas de ensino (e privadas de educação especial) do Brasil, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995. O objetivo geral é de verificar o cumprimento dos objetivos legais do Programa (que são, em suma, três: 1 – oferecer assistência financeira para as escolas públicas, focando a melhoria de suas infraestruturas física e didática; 2 – reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico; 3 – elevar os índices de desempenho da educação básica). A dimensão teórica abrange três áreas do conhecimento afetas ao campo da educação: financiamento educacional, gestão financeira escolar e avaliação de políticas públicas. A dimensão empírica envolveu duas subdimensões: legal-financeira e verificação de campo. A pesquisa legal-financeira desenvolveu uma série histórica, com recorte de 1997 a 2018, sobre a evolução da execução financeira do PDDE, com base nos relatórios anuais de gestão do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os dados demonstram que o Programa correspondeu a 14,3% do conjunto de ações e programas do FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais) e a 2,0% do valor total executado pelo Ministério da Educação (na média dos anos investigados), o que apoiou a análise desta política do ponto de vista de sua abrangência e seu custo para a União. A verificação de campo buscou levantar informações sobre como se dá a gestão financeira do PDDE na perspectiva da própria unidade escolar, em âmbito nacional, desenvolvendo uma enquete *online* que foi enviada (com a colaboração do FNDE) a cerca de 180 mil endereços eletrônicos das escolas cadastradas no Programa, obtendo 1.744 formulários respondidos (em torno de 1,0% de retorno). As respostas permitiram a criação de um banco de dados representativo de todas as unidades federativas do Brasil, capaz de desenhar um panorama das impressões dos sujeitos que lidam com a gestão financeira escolar e o uso dos recursos do PDDE (de forma anônima), o que auxiliou a análise sobre o cumprimento dos objetivos do Programa. Os resultados apontam que o PDDE cumpre com seu primeiro objetivo legal de maneira insatisfatória, já que, dentre outros aspectos, constatou-se que 83,4% das escolas respondentes afirmaram que houve falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial, enquanto 63,9% indicou que houve falta de recursos para viabilizar seus projetos pedagógicos, sendo que quase metade das escolas (47,7%) conta apenas com recursos do PDDE para realizar sua gestão financeira (especialmente das regiões Norte e Nordeste), o que indica grande nível de dependência para com o Programa e aponta para a necessidade de incremento da atuação da União frente a sua responsabilidade com o financiamento da educação básica. Quanto ao segundo objetivo do PDDE, os resultados indicam cumprimento parcial, já que, dentre outras questões, 33,8% dos casos apontaram que o Programa não auxilia a gestão financeira, porém, 93,2% indicou que o PDDE pode agir como um indutor de maior participação da comunidade escolar em sua gestão. Quanto ao último objetivo, 62,8% dos respondentes apontaram que o Programa contribui para a elevação dos índices de desempenho da educação básica, todavia, a revisão de literatura não identificou estudos que comprovem esta relação. Dentre as conclusões, a pesquisa aponta para a necessidade de reformulação da base de cálculo dos repasses do PDDE, de forma que dê conta das demandas apontadas por seus usuários. O trabalho espera que os dados e análises trazidos contribuam para estudos do campo das políticas educacionais e para o debate sobre avaliação de programas e procedimentos que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas, bem como sobre a relação entre o financiamento e a qualidade da educação.

**Palavras-chave:** PDDE. Financiamento educacional. Gestão financeira escolar. Descentralização de recursos financeiros para escola. Avaliação de políticas de educação.

## ABSTRACT

The object of the research is the decentralization of financial resources transferred by the federal government directly to public schools (and private special education schools) in Brazil, through the Money Direct to School Program (Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE), created in 1995. The general objective of this research is to verify the compliance with the Program's legal objectives (which are, in short, three: 1- to offer financial assistance to public schools, focusing on improving their physical and didactic infrastructures; 2- to strengthen school self-management in financial, administrative and pedagogical terms; 3- to increase the performance indexes of basic education). The theoretical dimension encompasses three areas related to the field of education: educational financing, school financial management and public policy evaluation. The empirical dimension involved two sub-dimensions: legal-financial and field verification. The legal-financial research developed a historical series, from 1997 to 2018, on the evolution of the financial execution of the PDDE, based on the annual management reports of the National Fund for the Development of Education (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, FNDE). The data shows that the Program corresponded to 14.3% of the set of actions and programs of the FNDE (except for constitutional transfers) and 2.0% of the total amount executed by the Ministry of Education (in the average of the years investigated) – which supported the analysis of this policy according to its scope and cost to the federal government. The field verification sought to gather information on how the PDDE financial management takes place from the perspective of the school unit itself, nationwide, by developing an online survey that was sent (with the collaboration of FNDE) to approximately 180 thousand school e-mail addresses (registered in the Program), obtaining 1,744 completed forms (around 1%). The responses allowed the creation of a database, representative of all the federate units in Brazil, capable of drawing an overview of the impressions of the subjects who deal with school financial management and the use of PDDE resources (anonymously), which assisted in the analysis of the fulfillment of the Program's legal objectives. The results show that the PDDE fulfills its first legal objective in an unsatisfactory way because, among other aspects, 83.4% of the respondent schools stated that there was a lack of financial resources to fund small renovations and building maintenance, while 63.9% indicated that there was a lack of resources to make their pedagogical projects feasible and almost half of the schools (47.7%) only have PDDE resources to carry out their financial management (especially in the North and Northeast regions). The data indicates a high level of schools' dependence on this Program and points out to the need of increasing the federal role in financing basic education, given its legal responsibility towards the public system. As for the second objective of the PDDE, the results indicate partial compliance, since, among other matters, 33.8% of the cases pointed out that the Program does not help financial management, nevertheless, 93.2% indicated that the PDDE can act as an inducer of greater participation of the school community in its management. As for the last objective, 62.8% of the respondents pointed out that the Program contributes to the increase in the performance indexes of basic education, even though the literature review did not identify studies that prove this relation. Among the conclusions, the research indicates the need of reformulating the calculation base of the PDDE transfers, to meet the demands pointed out by its users. The research seeks to contribute to studies in the field of educational policies and to the debate on the evaluation of programs and procedures that transfer financial resources directly to public schools, as well as on the relationship between financing and the quality of education.

**Keywords:** PDDE. School financing. School financial management. Decentralization of financial resources to school. Educational Policy Evaluation.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: ESQUEMA DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA: AS DIMENSÕES TEÓRICA E EMPÍRICA .....	49
FIGURA 2: VALORES REFERENCIAIS DE CÁLCULO PARA REPASSES DO PDDE BÁSICO .....	80
FIGURA 3: EVOLUÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PDDE (BÁSICO) DE 2003 A 2017 .....	84
FIGURA 4: FAIXAS DE CLASSIFICAÇÃO DO IDEGES-PDDE .....	92
FIGURA 5: ESQUEMA ILUSTRATIVO QUANTO À PROPOSIÇÃO DE UM PDDE “NÃO ETAPISTA”, DENTRO DA COERÊNCIA ENTRE TEORIA E PRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL (“PRÁXIS DA POLÍTICA EDUCACIONAL”) .....	150
FIGURA 6: CONVITE ONLINE PARA PARTICIPAÇÃO DA ENQUETE SOBRE O PDDE .....	208
FIGURA 7: BILHETES/COMUNICADOS DAS ESCOLAS SOLICITANDO CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS .....	240
FIGURA 8: CALENDÁRIO PARA “CONTRIBUIÇÃO ESPONTÂNEA DE MENSALIDADE DE 2018” – CADERNOS DE ALUNOS DA CMEI .....	241
FIGURA 9: CARTA À APP, ELABORADA POR ESTUDANTE PARTICIPANTE DA PESQUISA PRÉ-TESTE .....	310



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (QUESTÃO 1, BLOCO 1).....	210
GRÁFICO 2: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR LOCALIDADE (QUESTÃO 2, BLOCO 1) .....	212
GRÁFICO 3: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA DO PAÍS (QUESTÃO 4, BLOCO 1) .....	214
GRÁFICO 4: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR FAIXAS DE MATRÍCULA (QUESTÃO 5, BLOCO 1) .....	217
GRÁFICO 5: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? (POSSÍVEL ESCOLHA DE MAIS DE UMA ALTERNATIVA*) – QUESTÃO 6, BLOCO 1 .....	223
GRÁFICO 6: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA (QUESTÃO 9, BLOCO 1) .....	244
GRÁFICO 7: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULAS .....	247
GRÁFICO 8: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	254
GRÁFICO 9: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR LOCALIDADE (RURAL X URBANA).....	254
GRÁFICO 10: O PDDE CUMPRE COM O OBJETIVO DE OFERECER ASSISTÊNCIA FINANCEIRA PARA MELHORIA DA INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA DA ESCOLA? (QUESTÃO 2, BLOCO 2) .....	264
GRÁFICO 11: EM SUA OPINIÃO, HOVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA/INSTITUIÇÃO EM QUE ATUA, NOS ÚLTIMOS ANOS? (QUESTÃO 3, BLOCO 2) .....	265

GRÁFICO 12: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR REGIÃO GEOGRÁFICA .....	265
GRÁFICO 13: FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR FAIXAS DE MATRÍCULA.....	268
GRÁFICO 14: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2) .....	269
GRÁFICO 15: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR REGIÃO GEOGRÁFICA.....	270
GRÁFICO 16: FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR FAIXAS DE MATRÍCULA.....	273
GRÁFICO 17: OPINIÃO SOBRE O PAPEL DA UEX NA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DAS ESCOLAS (QUESTÃO 6, BLOCO 2) .....	283
GRÁFICO 18: QUEM (ÓRGÃOS) DECIDE(M) SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS? (QUESTÃO 7, BLOCO 2) .....	284
GRÁFICO 19: SE A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE PARA A ESCOLA PODE AGIR COMO UM INDUTOR DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM SUA GESTÃO (QUESTÃO 8, BLOCO 2) .....	286
GRÁFICO 20: OPINIÃO SOBRE A SITUAÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR NA ESCOLA EM QUE ATUA (QUESTÃO 9, BLOCO 2) .....	287
GRÁFICO 21: OPINIÕES SOBRE O OBJETIVO DO PDDE QUANTO À PROMOÇÃO DA AUTO-GESTÃO ESCOLAR NOS PLANOS FINANCEIRO, ADMINISTRATIVO E DIDÁTICO (QUESTÃO 10, BLOCO 2).....	290
GRÁFICO 22: A COMUNIDADE ESCOLAR É INFORMADA SOBRE O PDDE E CONVIDADA A PARTICIPAR DAS DECISÕES? (QUESTÃO 11, BLOCO 2).....	293
GRÁFICO 23: SOBRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR (QUESTÃO 12, BLOCO 2) .....	297

GRÁFICO 24: QUAL A MAIOR DIFICULDADE PARA SE AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NAS DECISÕES SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS DA ESCOLA? (QUESTÃO 13, BLOCO 2).....	299
GRÁFICO 25: OPINIÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS/AS ESTUDANTES NA GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR (QUESTÃO 14, BLOCO 2).....	306
GRÁFICO 26: A ESCOLA ELABOROU PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO (PPP) NO ANO EM QUESTÃO (2018)? (QUESTÃO 15, BLOCO 2) .....	313
GRÁFICO 27: QUAL DAS ALTERNATIVAS MELHOR REPRESENTA A FORMA COMO FOI DESENVOLVIDO O ATUAL PPP DA ESCOLA? (QUESTÃO 16, BLOCO 2) .....	314
GRÁFICO 28: PERIODICIDADE DAS DISCUSSÕES SOBRE O EIXO NORTEADOR DO PPP (QUESTÃO 17, BLOCO 2).....	315
GRÁFICO 29: NO PPP, HÁ PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA VIABILIZAR SEUS OBJETIVOS? (QUESTÃO 18, BLOCO 2) .....	317
GRÁFICO 30: OPINIÃO DOS RESPONDENTES EM RELAÇÃO AO OBJETIVO DO PDDE SOBRE ELEVAÇÃO DOS ÍNDICES DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (QUESTÃO 21, BLOCO 2) .....	320
GRÁFICO 31: SÉRIE HISTÓRICA DOS VALORES TOTAIS EXECUTADOS PELO FNDE EM COMPARAÇÃO AOS VALORES EXECUTADOS PELO PDDE, DE 1997 A 2017 (VALORES REAIS).....	340
GRÁFICO 32: SÉRIE HISTÓRICA DOS VALORES TOTAIS EXECUTADOS PELA AÇÃO 0515 (PDDE) DE 1997 A 2018 (VALORES REAIS) .....	341
GRÁFICO 33: SÉRIE HISTÓRICA DOS PERCENTUAIS ANUAIS EXECUTADOS PELO PDDE EM COMPARAÇÃO AOS EXECUTADOS PELA TOTALIDADE DE PROGRAMAS/AÇÕES DO FNDE (1997 A 2017).....	345
GRÁFICO 34: MÉDIA DO PERCENTUAL EXECUTADO PELO PDDE EM COMPARAÇÃO À MÉDIA DO PELA TOTALIDADE DE PROGRAMAS/AÇÕES DO FNDE (1997 A 2017) .....	346
GRÁFICO 35: MÉDIA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2017).....	350
GRÁFICO 36: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE (R\$)EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, POR	

PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2017), EM VALORES REAIS	351
GRÁFICO 37: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), EM VALORES REAIS (R\$)	353
GRÁFICO 38: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), EM VALORES REAIS (EM R\$)	354



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: PRINCIPAIS MEDIDAS LEGAIS QUE REDIMENSIONAM O PDDE E SUAS AÇÕES (CONTINUA) .....	63
QUADRO 2: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA NO BANCO DE TESES DA CAPES, COM OS TRABALHOS DE MESTRADO (FUNDO BRANCO) E DOUTORADO (FUNDO CINZA) QUE TRATAM SOBRE O TEMA, EM ORDEM CRONOLÓGICA (CONTINUA).....	173
QUADRO 3: RESULTADO DA BUSCA REALIZADA NO BANCO DE TESES DA CAPES, COM A QUANTIDADE DE DISSERTAÇÕES DE MESTRADO E DE TESES DE DOUTORADO, POR ANO (1999 A 2019).....	177
QUADRO 4: COMPARAÇÃO ENTRE A MÉDIA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ESCOLA EM ÂMBITO NACIONAL E A MAIOR FREQUÊNCIA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	219
QUADRO 5: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	224
QUADRO 6: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR ESTADO E REGIÃO .....	233
QUADRO 7: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR ETAPA E MODALIDADE DE ENSINO .....	235
QUADRO 8: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULA .....	237
QUADRO 9: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR LOCALIDADE (RURAL X URBANA).....	238
QUADRO 10: QUAIS AS MAIORES DIFICULDADES NA GESTÃO DOS RECURSOS DO PDDE? (QUESTÃO 1, BLOCO 2) .....	260

QUADRO 11: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	268
QUADRO 12: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA/INSTITUIÇÃO (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR LOCALIDADE RURAL X URBANA .....	269
QUADRO 13: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO .....	272
QUADRO 14: COMPARAÇÃO ENTRE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR PROJETOS PEDAGÓGICOS E PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS/MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 3 E 4, BLOCO 2), POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO .....	272
QUADRO 15: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR LOCALIDADE RURAL X URBANA .....	274
QUADRO 16: SE HOUE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	274
QUADRO 17: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2).....	275
QUADRO 18: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR REGIÃO GEOGRÁFICA .....	277
QUADRO 19: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR MODALIDADE OU ETAPA DO ENSINO .....	278
QUADRO 20: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	279
QUADRO 21: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR LOCALIDADE .....	280
QUADRO 22: A COMUNIDADE ESCOLAR É INFORMADA SOBRE O PDDE E CONVIDADA A PARTICIPAR DAS DECISÕES? (QUESTÃO 11, BLOCO 2), POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA.....	295

QUADRO 23: A COMUNIDADE ESCOLAR É INFORMADA SOBRE O PDDE E CONVIDADA A PARTICIPAR DAS DECISÕES? (QUESTÃO 11, BLOCO 2), POR ETAPA E MODALIDADE DE ENSINO.....	296
QUADRO 24: COMPARAÇÃO ENTRE QUESTÕES 16 E 17, BLOCO 2, SOBRE A FORMA COMO O PPP FOI DESENVOLVIDO E A PERIODICIDADE DAS DISCUSSÕES SOBRE SEU EIXO NORTEADOR .....	316
QUADRO 25: ÍNDICES DE CORREÇÃO DO INPC DE DEZEMBRO DE CADA ANO INVESTIGADO A NOVEMBRO DE 2019 .....	334

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, EM COMPARAÇÃO COM MICRODADOS DO CENSO ESCOLAR/INEP.....	210
TABELA 2: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR UNIDADE FEDERATIVA, EM ORDEM DECRESCENTE DE CASOS (QUESTÃO 3, BLOCO 1) .....	213
TABELA 3: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA, EM COMPARAÇÃO COM MICRODADOS DO CENSO ESCOLAR/INEP 2018 .....	214
TABELA 4: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR ETAPAS E MODALIDADES, EM COMPARAÇÃO COM MICRODADOS DO CENSO ESCOLAR/INEP 2018 .....	216
TABELA 5: MÉDIA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ESCOLA EM ÂMBITO NACIONAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONFORME CENSO ESCOLAR/INEP 2018.....	217
TABELA 6: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR FAIXAS DE MATRÍCULA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	218
TABELA 7: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (QUESTÃO 9, BLOCO 1).....	244
TABELA 8: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR LOCALIDADE (RURAL X URBANA) .....	245
TABELA 9: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR REGIÃO GEOGRÁFICA .....	245
TABELA 10: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO .....	246
TABELA 11: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) - ANÁLISE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	248



TABELA 12: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR LOCALIDADE RURAL X URBANA .....	249
TABELA 13: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) - ANÁLISE POR REGIÃO GEOGRÁFICA .....	249
TABELA 14: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA (CONTINUA).....	250
TABELA 15: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO .....	252
TABELA 16: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULA.....	253
TABELA 17: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ESTADO E REGIÃO .....	255
TABELA 18: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO .....	256
TABELA 19: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULA.....	257
TABELA 20: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA .....	266
TABELA 21: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO .....	267
TABELA 22: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA .....	271

TABELA 23: SÉRIE HISTÓRICA DA RECEITA/DOTAÇÃO DO FNDE E DOS VALORES EXECUTADOS PELA TOTALIDADE DE PROGRAMAS/AÇÕES DA AUTARQUIA, EM COMPARAÇÃO AOS VALORES EXECUTADOS PELO PDDE, COM NÚMERO DE ESCOLAS CADASTRADAS NO PROGRAMA, DE 1997 A 2018 (VALORES REAIS).....	334
TABELA 24: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE E DO PDDE (R\$), COM DESTAQUE PARA AS TRANSFERÊNCIAS REFERENTES À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF/EB E À COTA PARTE ESTADUAL/MUNICIPAL/DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (1997-2018), EM VALORES REAIS .....	343
TABELA 25: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE (R\$) EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF/EB E DA COTA PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2018), EM VALORES REAIS .....	348
TABELA 26: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), VALORES REAIS (EM R\$) .....	352

## **LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE 1: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PARA AS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	424
APÊNDICE 2: GRUPOS FOCAIS COM ESTUDANTES DAS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA PRÉ-TESTE.....	427
APÊNDICE 3: ENQUETE ONLINE SOBRE O PDDE E A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR – ÂMBITO NACIONAL .....	430
APÊNDICE 4: BASE LEGAL DAS AÇÕES AGREGADAS DO PDDE, POR ORDEM CRONOLÓGICA .....	440

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO 1: BOLETINS INFORMATIVOS DO FNDE PARA DIVULGAR E SANAR DÚVIDAS SOBRE O CARTÃO PDDE .....	441
ANEXO 2: AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM – CURSO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA OFERECIDO PELO FNDE EM FLORIANÓPOLIS/SC, EM 30 E 31 DE AGOSTO DE 2018 .....	448

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	–	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APM	–	Associação de Pais e Mestres
APMF	–	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
APP	–	Associação de Pais e Professores
APPF	–	Associação de Pais, Professores e Funcionários
ATE	–	Assistente Técnico Educacional
CAPES	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	–	Custo Aluno Qualidade
CAQi	–	Custo Aluno Qualidade Inicial
CE	–	Conselho de Escola
CRFB	–	Constituição da República Federativa do Brasil
CMEI	–	Centro Municipal de Educação Infantil
CONAE	–	Conferência Nacional de Educação
DCTF	–	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais
DF	–	Distrito Federal
DIPJ	–	Declaração de Isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
EEx	–	Entidade Executora
EM	–	Entidade Mantenedora
EMEB	–	Escola Municipal de Educação Básica
FNDE	–	Fundo Nacional Para o Desenvolvimento da Educação
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEGES	–	Índice de Desempenho da Gestão do PDDE
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
ISSS	–	<i>International Student and Scholar Services</i>
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LOM	–	Lei Orgânica do Município
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	–	Ministério da Educação
ONGs	–	Organizações Não-Governamentais

PAA	–	Plano Anual de Atividades da Escola
PAR	–	Plano de Aplicação dos Recursos da Escola
PDDE	–	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDAF	–	Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária
PPA	–	Plano Plurianual
PPGE	–	Programa de Pós-graduação em Educação
PSDB	–	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PTRF	–	Programa de Transferência de Recursos Financeiros
SASE	–	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEE	–	Secretaria Estadual de Educação
SME	–	Secretaria Municipal de Educação
TCC	–	Trabalho de Conclusão de Curso
TCM	–	Tribunal de Contas do Município
TCU	–	Tribunal de Contas da União
UAB	–	Universidade Aberta do Brasil
UE	–	Unidade Educacional
UEx	–	Unidade Executora
UFPR	–	Universidade Federal do Paraná
UFSC	–	Universidade Federal de Santa Catarina
UNDIME	–	União dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>2. PDDE: ORIGEM, OBJETIVOS E BASE LEGAL .....</b>	<b>52</b>
<b>3. O PDDE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>99</b>
2.1 O que é política, política pública e política pública educacional? .....	99
2.2 O que é política pública de financiamento da educação e o que o PDDE tem a ver com isso? .....	128
2.3 Reflexões sobre o PDDE e o financiamento da educação: acesso, gestão e qualidade? .....	148
2.4 Revisão de bibliografia .....	172
<b>4. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: CONCEPÇÕES, FINALIDADES E QUESTÕES METODOLÓGICAS .....</b>	<b>185</b>
<b>5. A VISÃO DE QUEM ESTÁ NA ESCOLA: ENQUETE NACIONAL SOBRE O PDDE E A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR .....</b>	<b>206</b>
4.1 Análises estatísticas das respostas obtidas pela enquête nacional .....	209
4.1.1 Por dependência administrativa .....	210
4.1.2 Por localidade (rural ou urbana), com ou sem UEx .....	212
4.1.3 Por estado e região geográfica .....	212
4.1.4 Por etapas e modalidades de ensino .....	215
4.1.5 Por quantidade de matrículas .....	216
4.2 Cruzamento entre respostas da enquête por categorias de análise .....	221
4.2.1 A representatividade do PDDE perante o montante de recursos da escola .....	222
4.2.2 O (des)cumprimento do objetivo legal quanto a oferecer assistência financeira para melhoria das infraestruturas física e pedagógica .....	258
4.2.3 O (des)cumprimento do objetivo quanto a contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático .....	281
4.2.4 Autonomia escolar sem PPP? .....	313
4.2.5 O (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica .....	319
<b>6. SÉRIE HISTÓRICA (DE 1997 A 2018): QUANTO (R\$) O PDDE REPRESENTA NO ORÇAMENTO DA UNIÃO? .....</b>	<b>327</b>
<b>7. PDDE: DESCONCENTRAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO? .....</b>	<b>366</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>383</b>
Lista de propostas e recomendações para estudos futuros .....	403



<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>404</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>424</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>441</b>

## INTRODUÇÃO

O objeto investigado pela presente tese é a descentralização de recursos financeiros transferidos pelo governo federal diretamente para as escolas das redes públicas de ensino (e privadas de educação especial), por meio do chamado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com objetivo de realizar uma avaliação deste Programa como uma política pública de financiamento educacional.

O PDDE foi criado pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, fazendo parte do conjunto de ações e programas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação (MEC), com o propósito de destinar recursos financeiros diretamente para a gestão da escola pública, por meio da criação de uma Unidade Executora (UEX)<sup>1</sup> na escola. Seu objetivo, desde sua implantação, foi o de prestar assistência financeira às escolas públicas (inicialmente, apenas de ensino fundamental), das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, incluindo escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas, com o intuito de diminuir pequenas necessidades materiais básicas da escola, necessárias ao seu funcionamento cotidiano, conferindo a ela um mínimo de autonomia financeira e maior agilidade no uso do recurso público que, no caso do PDDE, é gerido, utilizado e prestado contas de maneira descentralizada, ou seja, pela própria associação escolar. O valor repassado pelo programa era transferido anualmente em parcela única (passando a ser dividido em duas parcelas anuais a partir de 2014), conforme o número de matrículas da escola, seguindo normas e legislações específicas sobre a fórmula de cálculo dos repasses bem como as orientações e instruções necessárias para a execução do programa.

O PDDE se constituiu como o primeiro programa em âmbito nacional de transferência de recursos financeiros da União, disponibilizados diretamente para gestão de escolas públicas do país. O Programa surgiu sete anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), numa conjuntura histórica ainda imersa na luta da sociedade civil pela deliberação de demandas e ações ligadas a concretização dos direitos sociais e, tratando especificamente do

---

1 A Unidade Executora Própria (UEX) é uma entidade de direito privado dentro da escola, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos – comumente chamada de Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar ou nome equivalente – composta por professores, diretores, demais servidores da escola, familiares de alunos, dentre outros interessados em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica, constituída para receber e executar os recursos do PDDE, destinados à(s) escola(s) que representa. Ela constitui-se no mecanismo que possibilitou a efetivação da política de descentralização de recursos e do exercício do controle social das ações implementadas pelo PDDE (BRASIL, 2002, p. 72).

âmbito escolar, um contexto de pressões populares e de organizações civis pela autonomia da escola pública.

A autonomia escolar fazia parte do debate político deste cenário e foi regulamentada apenas em 1996 (próximo à criação do PDDE, em 1995), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) – dentro de uma conjuntura política econômica neoliberal, em evidência durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 1994 a 2002.

Somente a partir de 2009, é que o PDDE passa a ser destinado a toda a educação básica e, com isto, as escolas de educação infantil e de ensino médio deixaram de ser ignoradas pelo Programa, catorze anos após sua criação, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), do Partido dos Trabalhadores (PT).

O PDDE tem, portanto, mais de vinte anos desde sua implantação, porém, tem-se conhecimento de apenas um relatório de pesquisa nacional (ADRIÃO, PERONI, 2007) encomendado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), realizado entre 2004 e 2005, envolvendo duas escolas (uma municipal e outra estadual) em cinco estados brasileiros, de diferentes regiões. Este é um relatório fundamental para a compreensão do Programa, porém, para além deste, não foi encontrado um observatório governamental regular, ou estudos nacionais encomendados periodicamente, por parte do governo federal, que fossem voltados à avaliação contínua deste programa e, especialmente, que envolvesse a escuta das pessoas que lidam diretamente com ele. Conforme levantamento da revisão de literatura, apenas três, de trinta e cinco trabalhos sobre esta temática, se debruçaram mais especificamente na análise do PDDE tendo como aporte teórico metodológico os estudos do campo da avaliação de políticas – o que justifica o interesse da tese por buscar maior relação com este campo.

Conforme levantamento feito pelo presente trabalho, o PDDE só foi ampliado significativamente, não apenas em termos de maior organização e planejamento de suas ações, mas também em termos orçamentários, a partir de 2006 e 2007, dez anos após sua criação (antes ainda de ser expandido para toda a educação básica, que ocorreu em 2009). Durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, a pesquisa observa um crescimento significativo dos valores executados pelo Programa, contando com ações complementares (também chamadas de “ações agregadas” do PDDE), que passaram a integrar o formato de transferência automática do Programa para as escolas cadastradas.

Em análise dos documentos de auditoria do FNDE e dos relatórios anuais de gestão desta Autarquia, em 1995, por exemplo, no primeiro ano de existência do PDDE, o valor

executado pelo programa foi da ordem de R\$ 1,2 bilhão de reais (BRASIL, 1998), com redução de 31,4% até o ano de 2002, passando para cerca de R\$ 822,1 milhões – após oito anos de governo FHC (1994 a 2002). Já de 2003 a 2010 (período de oito anos do governo Lula), os valores executados pelo PDDE tiveram um aumento da ordem de 222,8%, passando de R\$ 712,5 milhões em 2003, para R\$ 2,3 bilhões em 2011, atingindo R\$ 3,6 bilhões em 2013, no governo Dilma Rousseff (sucessora de Lula, também do PT, que governou de 2011 a 2016), passando a cair gradativamente a partir de 2015, chegando a R\$ 1,6 bilhão em 2018 (vide série histórica baseada nos relatórios anuais do FNDE, com correção monetária conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor, para novembro/2019, apresentada no Capítulo 5).

Sendo assim, o PDDE tem demonstrado sua consistência como uma política pública de educação, que tem perdurado por diferentes governos durante mais de vinte anos, tendo sido exponencialmente expandida, apresentado sua relevância dentro do planejamento orçamentário do FNDE e das ações educacionais do governo federal, atendendo uma média de 132 mil escolas (conforme levantamento do presente estudo junto aos relatórios anuais do FNDE), em um universo de 181.939 escolas brasileiras (Censo Escolar/INEP de 2018).

Quanto ao valor transferido a cada escola, este é determinado com base na localidade da escola (rural ou urbana) e no número de alunos matriculados (obtido de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao repasse), multiplicado pelos valores fixos e variáveis estabelecidos na legislação do PDDE, liberando recursos de capital e custeio, destinados à aquisição de material permanente ou de consumo, necessários ao funcionamento da unidade escolar, tais como: benfeitorias no estabelecimento (manutenção, conservação e pequenos reparos), capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, avaliação de aprendizagem, implementação de projeto pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais.

A título de exemplo, uma escola urbana, com 350 alunos matriculados no ano anterior, receberia o montante de R\$ 8.000,00, transferidos pelo PDDE conforme os referenciais de cálculo para os repasses, presentes no Anexo I da Resolução nº 10 de 2013.

Tendo em vista a apresentação inicial sobre o PDDE (aprofundada no Capítulo 1), um dos pontos centrais de avaliação deste Programa parte da análise do cumprimento de seus objetivos oficiais<sup>2</sup>, os quais podem ser resumidos em três, destacados abaixo:

---

2 Os objetivos estão sintetizados com base, principalmente no Artigo 23 da Lei n. 11.947 de 2009, na Resolução/CD/FNDE nº 19 de 15 de maio de 2008, Resolução/CD/FNDE nº 7, de 12 de abril de 2012, Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013 e no próprio texto síntese da apresentação do PDDE no portal do MEC: “O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica”. Disponível em:

a) oferecer assistência financeira para as escolas públicas, focando a melhoria de suas infraestruturas física e pedagógica;

b) o reforço da autogestão escolar (nos planos financeiro, administrativo e didático) e o exercício da cidadania com participação da comunidade no controle social;

c) melhoria da qualidade do ensino e dos índices de desempenho da educação básica.

Ao realizar a análise deste Programa do ponto de vista da avaliação de políticas públicas, a pesquisa pretende trazer dados e análises que contribuam para estudos do campo das políticas educacionais e que colaborem com o debate em torno dos programas e procedimentos que transferem recursos financeiros diretamente às escolas públicas.

O tema a ser tratado revela, portanto, a importância de aprofundamento teórico e prático em três áreas do conhecimento afetas ao campo da educação, como eixos teóricos norteadores da pesquisa:

a) o financiamento educacional;

b) a gestão financeira e democrática de redes e unidades escolares;

c) a avaliação de políticas públicas educacionais – mais especificamente, avaliação de políticas públicas de descentralização de recursos financeiros para as escolas.

No que se refere ao eixo teórico sobre o financiamento educacional, justifica-se que as redes públicas de ensino de todos os níveis da educação básica do país ainda carecem de um amplo e maciço investimento público, que seja proveniente de políticas públicas de financiamento da educação compatíveis às adversidades, desigualdades socioeconômicas e necessidades específicas das escolas brasileiras.

Quanto à gestão democrática de redes e unidades escolares, não há como perder de vista a histórica dificuldade em se estabelecer uma convivência social – e também uma convivência escolar – com práticas e valores democráticos, já que a história da sociedade brasileira é fundada em fatores de violenta desigualdade e exclusão sociais, advindos desde o período colonial, de um longo regime escravocrata, seguido por ditaduras militares e golpes dos setores privilegiados, que deixaram – e deixam – resquícios profundos em nossa estrutura cultural, social, econômica e política, evidenciando a necessidade de um urgente, amplo e rigoroso processo de democratização, participação, transparência e valorização das instituições públicas, incluindo a democratização da própria instituição escolar, com o fomento de ações e espaços voltados ao desenvolvimento de práticas participativas, de descentralização de poder,

de valorização e construção da cultura democrática tanto na escola quanto em redes e sistemas de ensino, que confirmam uma maior autonomia e poder de decisão à comunidade escolar nas questões que lhe são afetas.

Em relação ao tema de avaliação de políticas educacionais e, mais especificamente, de avaliação de políticas de financiamento da educação e de avaliação de políticas de descentralização de recursos financeiros diretamente para a escola, a revisão de bibliografia (subcapítulo 2.4) aponta para a insuficiência de investigações sobre estas temáticas, reconhecendo a avaliação de políticas educacionais como um campo a ser aprofundado e conceituado por pesquisadores de financiamento e de políticas de educação, inclusive tendo em vista a comum utilização de padrões internacionais para avaliar estudantes, escolas, redes de ensino e um sistema educacional (ainda em construção) que são brasileiros e possuem especificidades distintas, sendo questionável o uso da elevação dos índices de desempenho da educação básica como parte dos objetivos de políticas educacionais – que acontece nos próprios objetivos legais do PDDE, influenciados por tendências externas de avaliação da educação.

Faz-se necessário, portanto, contextualizar as políticas públicas de descentralização de recursos financeiros e analisá-las do ponto de vista histórico e político, refletindo sobre suas repercussões para a gestão escolar, ilustrando a relação da gestão financeira da escola com conceitos de autonomia e de gestão democrática.

O tema da participação da comunidade escolar nas questões administrativas da escola não é necessariamente novo, já que as primeiras Associações de Pais Mestres (APM) detectadas no Brasil são da década de 1930. Contudo, as APM já apresentavam, desde sua origem, características essencialmente arrecadadoras (BUENO, 1995) – por conta dos poucos recursos governamentais destinados à educação pública. Desde então, as práticas desta Associação estiveram sempre ligadas à “arrecadação local”, estabelecidas de diferentes maneiras: seja pela realização de eventos arrecadadores na forma de festas, bingos, rifas etc., seja pelo estabelecimento de uma “contribuição voluntária” por parte das famílias, buscando realizar despesas das mais simples até as mais estruturais – desde a compra de materiais de consumo como papel e lápis, até pequenas reformas prediais e serviços de manutenção – que são obrigações para com a estrutura da escola pública e que deveriam ser sanadas pelo Estado.

No entanto, por meio das lutas populares e com a força de setores comprometidos com a escola pública, uma nova demarcação foi estabelecida pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (CRFB/88), em que certos direitos sociais da população passaram a ser formalmente reconhecidos – embora alguns ainda longe de serem concretamente praticados.

Por isso, desde a década de 90, foram iniciadas propostas de programas de transferência de recursos financeiros de forma descentralizada, liberados diretamente para escolas públicas, a fim de que elas mesmas pudessem ser responsáveis por sua gestão e utilização, de acordo com o referencial legal instituído pela CRFB/88, que foi a primeira a introduzir o princípio de gestão democrática do ensino público.

Importante atentar para a discussão proposta por Theresa Adrião e Rubens Barbosa de Camargo (2007) de que apesar de o princípio de gestão democrática ter sido introduzido pela primeira vez, já que outros princípios educacionais como gratuidade e obrigatoriedade haviam aparecido em constituições anteriores, ele não recebe mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional.

Somente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), Lei nº 9.394/1996, é que a questão sobre a autonomia das escolas – entendida como realização da perspectiva da gestão democrática do ensino público – é tratada em outras dimensões e mecanismos, tanto no âmbito pedagógico, quanto no âmbito administrativo e de gestão financeira, o que trouxe definições um pouco mais claras quanto ao princípio constitucional de gestão democrática (no contexto de criação do PDDE, em 1995), observando as normas gerais de direito financeiro público e trazendo dois pontos que orientam a gestão escolar: a) participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola e b) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, Art. 14 e 15).

Nesta direção, pode-se entender que foi também aberta a possibilidade para que a escola pública estatal não dependesse de procedimentos demorados de liberação de recursos centralizados para sanar suas demandas, a fim de que pudesse contar com recursos financeiros descentralizados para responder mais rapidamente às suas necessidades, que mesmo que consideradas simples, possuem grandes reflexos em seu funcionamento e sua operacionalização cotidiana, utilizando estes recursos a seu critério, como por exemplo: compra de materiais de expediente e para a realização das atividades escolares com os educandos, como itens diversos de papelaria, materiais artísticos e musicais, ou para laboratórios interdisciplinares; compra de materiais para manutenção e realização de reparos de suas dependências físicas, como consertos de fechaduras, janelas quebradas etc., além da conservação de seus móveis e equipamentos, com serviços de marcenaria, elétricos, hidráulicos etc.; também para efetuar a compra de determinados bens, como móveis e equipamentos tanto para a estrutura escolar quanto para atividades didático-pedagógicas; bem como contratar serviços para a formação dos profissionais da educação e para que a proposta pedagógica da escola possa ser cumprida.



A critério de esclarecimento e definição dos termos que serão utilizados ao longo do trabalho, é importante esclarecer que os “recursos financeiros descentralizados” (ou também chamados de “recursos transferidos”) são aqueles destinados diretamente às escolas, para que elas mesmas realizem sua gestão, decidam sobre sua utilização e prestem contas deste uso. Já os “recursos centralizados” são aqueles geridos em âmbito central, pelas secretarias de educação (municipal e/ou estadual), pela prefeitura e/ou governo estadual, ligados à remuneração docente, por exemplo, ou ainda ao pagamento de água, luz, telefone, construção de escolas etc., isto é, são os recursos geridos centralizadamente, sem envolver a comunidade escolar nos processos de decisão que envolvem sua utilização.

As medidas de incentivo à autonomia da escola a partir da LDB/96 coincidem com outra realidade na história da educação brasileira, que foi a da ampliação considerável do número de escolas, turmas, docentes, funcionários e alunos, com as políticas de ampliação do acesso escolar, o que impôs às direções escolares a necessidade de rapidez na realização de determinados serviços de manutenção no cotidiano das escolas.

No Brasil, o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, expresso na CRFB/88 e na LDB/96, está fortemente vinculado à ideia ou diretriz de participação coletiva, transparente e democrática sobre as necessidades e decisões a serem tomadas no espaço educativo (na escola, na universidade etc.). Tais diretrizes devem ser entendidas como orientadoras da autonomia de gestão financeira de diferentes escolas e instâncias educacionais públicas, tendo em vista que qualquer ação desenvolvida em seu interior terá implicações pedagógicas e políticas para todos os que dela participam, o que pode, consequentemente, fomentar o exercício da cidadania.

O Plano Nacional de Educação (PNE), consolidado na Lei nº 13.005/2014, também trata sobre a necessidade de “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” – em sua meta 19. Quanto à transferência de recursos financeiros descentralizados para a escola, a estratégia 19.7 prevê a necessidade de autonomia financeira escolar na medida em que dispõe sobre “favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino”.

Tendo em vista a dinâmica da história que configura o sistema capitalista e o Estado em que a sociedade brasileira está inserida, pode-se ponderar acerca de uma função ambígua sobre o papel da educação: ela pode contribuir tanto para a predominância e para a manutenção do poder da classe dirigente, em detrimento dos interesses da maioria da população,

“transmitindo” conhecimentos técnicos básicos que formam a força de trabalho das massas e asseguram a assimilação e a aceitação do sistema autoritário e hierárquico onde se vive, de forma a responder as necessidades econômicas e políticas dos setores privilegiados para reproduzir as desigualdades, capaz inclusive, de transferir para o próprio indivíduo a responsabilidade da sua própria situação na escala social; ou então, por outro lado, a educação pode ser emancipatória, construindo conhecimentos no sentido de formar cidadãos críticos, reflexivos, criativos e capazes de reivindicar do Estado seus direitos e suas demandas sociais (como habitação, educação, saúde, cultura, lazer, esporte, segurança etc.), e assim contribuir para a defesa dos interesses populares no Estado democrático de direito e para a transformação da realidade.

“Ensinar exige reconhecer que a educação é ideológica” (FREIRE, 1996, p. 125), portanto, a educação, nesta perspectiva, transcende seus conteúdos escolares, podendo ser um dos meios tanto de reproduzir a formação social existente quanto de promover um conjunto de práticas culturais capaz de fomentar a democracia e a emancipação social (FREIRE, 1967, 1996, 2001, 2011).

A gestão democrática, para além do âmbito escolar, mas no âmbito da própria administração pública, é tanto fim quanto meio para buscar a diminuição das desigualdades sociais rumo à justiça social e à soberania do povo de uma nação. Configura-se como um dos meios necessários para o estabelecimento de objetivos claros que antecedem e condicionarão o próprio processo de atingi-los (PARO, 2001, p. 79). Ou seja, é ao participar da administração pública, realizá-la de uma maneira democrática de fato, que se poderiam ampliar os canais de participação e de descentralização do poder, focando a democracia tanto como objetivo, como o próprio meio para se atingir este objetivo. Este é um processo simultâneo. Ao mesmo tempo em que se necessita de condições propiciadas pela democracia (acesso e informação) para se administrar democraticamente (com participação horizontal e efetiva), também pretende fomentar novas e mais condições concretas de ampliação dos canais de administração democrática, de participação popular e de descentralização do poder decisório. A gestão democrática, nesta abordagem, colabora para o desenvolvimento da cultura democrática em nossa sociedade, uma cultura ainda tão frágil ou até mesmo inexistente em muitos de seus setores.

Os recursos financeiros descentralizados, transferidos diretamente para as escolas públicas de educação básica, estão inseridos nesta ambiguidade do caráter da educação e nesta dupla função da gestão democrática (como meio e como fim dos processos pedagógicos). Legalmente, as regras de utilização destes recursos exigem que sua gestão ocorra de forma

democrática (requisitada ao menos no aspecto burocrático), requerendo a apresentação de plano de aplicação dos recursos, coletivamente definido, com apresentação de ata da reunião e assinaturas dos sujeitos envolvidos, como condições para a aprovação da prestação de contas da escola.

Estes processos devem, por requisição legal, envolver a Associação de Pais e Professores (APP, APM ou equivalente) e o Conselho de Escola (CE), bem como devem ser realizados durante reuniões com participação coletiva, definidas e exigidas legalmente, mobilizando a escola no uso dos recursos financeiros que lhe são transferidos e incumbindo-a da realização dos procedimentos de prestação de contas na movimentação destes recursos, seguindo critérios estipulados pelas leis que regulam o uso dos recursos públicos.

Contudo, há estudos que explicam que a descentralização de recursos financeiros para as escolas representa uma omissão do Estado perante sua responsabilidade com o ensino público, outorgando à escola a responsabilidade de administrar suas necessidades, priorizar gastos e realizar despesas, o que acaba por culpabilizá-la pelo seu sucesso ou fracasso, estimulando a iniciativa privada dentro da própria escola pública e eximindo o Estado de seu papel provedor e administrativo, numa perspectiva neoliberal que transfere o mínimo de recursos para a educação pública e se ocupa prioritariamente de seus interesses de mercado (SIQUEIRA JUNIOR, 2002; SILVA, 2005, ADRIÃO e PERONI, 2005, 2007; KALAM, 2010; VALENTE, 2011; FREITAS, 2016; BURAKI, 2017; SPECK, 2018; OLIVEIRA, 2018; REIS, 2019).

A princípio, a pesquisa tende a compreender que os benefícios da descentralização de recursos para a escola pública são maiores do que seus riscos, aproximando-se da ideia de que o PDDE tem se caracterizado, ao longo dos anos de sua implementação como política pública, mais como um dos elementos para se atingir e se ampliar meios de democratização da educação – assim como meios de conhecimento do uso do recurso público e de luta por maiores investimentos educacionais –, do que como uma maneira de fomentar a iniciativa privada dentro da escola (VIANA, 2015, 2016, 2017). Contudo, os estudos sobre a culpabilização da escola por suas condições e seus “resultados”, assim como a possível omissão do Estado quanto a sua responsabilidade para com os entes federados ao oferecerem uma escola pública, gratuita e de qualidade, são temas que compõem as hipóteses da pesquisa e serão tratados pela discussão teórica ao longo do trabalho, com o intuito de analisar o PDDE sem perder de vista os argumentos trazidos por este debate.

Frente a apresentação da temática, pode-se vislumbrar sobre o objetivo geral do trabalho, que é o de contribuir para a construção do conhecimento no campo de avaliação de

políticas de educação, mais especificamente no campo de avaliação de políticas de financiamento da educação e de políticas que transferem recursos financeiros diretamente para a escola, na medida em que propõe caminhos metodológicos para avaliar o PDDE como uma política pública nacional, a fim de trazer substância empírica material que colabore com o debate sobre os aspectos que envolvem a descentralização de recursos financeiros para a escola, assim como as capacidades, dificuldades e possibilidades que circundam a gestão financeira escolar.

A contextualização introdutória elucida o tema e o objeto da pesquisa, além de justificar sua relevância acadêmica, política e social, apresentando seu objetivo geral para, a seguir, traçar os objetivos específicos do estudo, as perguntas que o norteiam, suas hipóteses e os procedimentos metodológicos que serão utilizados para o seu desenvolvimento.

Os três eixos norteadores da pesquisa (sobre financiamento educacional, gestão financeira escolar e avaliação de políticas públicas) são desenvolvidos pelos capítulos 1, 2 e 3, buscando responder a seguinte pergunta norteadora: de que maneira o PDDE poderia ser avaliado, como uma política pública de financiamento da educação?

Tendo em mente a distância que existe entre os objetivos originais de uma política e a sua implementação, destaca-se que uma adequada metodologia de avaliação deveria “concentrar-se no exame das **razões pelas quais a distância entre os objetivos e a metodologia de um programa – tal como previstos** por seus formuladores, bem **como sua implementação efetiva – ocorre**, por decisão dos próprios agentes implementadores” (ARRETCHÉ, 2001, p. 52, grifos da autora), devendo investigar os diversos pontos de “estrangulamento” que impedem que os objetivos originais da política sejam alcançados, sem se concentrar no sucesso ou fracasso de uma política, mas nos fatores que estão entre aquilo que seus objetivos preveem e aquilo que ocorre efetivamente, na prática, ao longo da implementação da política.

Segundo Marta Arretche (2001), para que a avaliação de uma política pública seja realizada “de forma menos ingênua”, não se deve levar em consideração apenas os objetivos e as estratégias de implementação definidas pelos formuladores de programas, pois isso necessariamente conduziria o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, seria prudente, portanto, admitir que existem decisões tomadas por uma cadeia de implementadores (que incluem os usuários da política), no contexto econômico, político e institucional em que operam e que modificam as políticas públicas.

Assim, para responder sobre como o PDDE poderia ser avaliado, foi necessário um rigoroso aporte teórico sobre o campo da avaliação de políticas públicas, tratando de sua

conceituação e complexidade, trazendo discussões críticas sobre os principais temas que envolvem este campo, tais como: a) sobre os três “E” da avaliação de políticas (eficácia, efetividade e eficiência), utilizando estudos de Marcus Faria Figueiredo e Argelina Maria Cheibub Figueiredo (1986, 1997); b) as discussões sobre a avaliação da perspectiva do ciclo de políticas, com base em Dennis Palumbo (1994), Stephen Ball e seus colaboradores (Bowe, Ball, Gold, 1992; Ball, 1994); c) sobre o distanciamento entre a formulação da política e sua implementação, de acordo com Mere Abramowicz (1994), Carlos Aurélio Pimenta Faria (2005), José Roberto Rus Peres (2010) e Marta Arretche (2011); d) sobre a qualidade dos indicadores em programas de corte social, assim como seus “usos, mau usos e abusos”, conforme elucidado por Paulo de Martino Jannuzzi (2002, 2005), além de estudos com foco no uso dos indicadores na avaliação de políticas educacionais, por Lanara Souza (2009); e) sobre os desafios atuais na avaliação de políticas e programas, tratando da avaliação na perspectiva da chamada “nova gestão pública”, com estudos de Cleci Körbes (2016), Andrei Trevisan e Hans Van Bellen (2008) e Lea Rodrigues (2011); f) sobre outras formas de avaliação de políticas públicas, baseada em Tereza Cristina Cotta (1998) e nos estudos acerca da “avaliação participativa”, realizada em espaços não-formais, conforme elucidado por Maria do Carmo de Carvalho (1998).

A revisão de literatura apresentada nos capítulos teóricos da tese levou a inferir que para realizar uma avaliação sólida do PDDE, seria necessário buscar a impressão dos usuários sobre esta política, as visões dos sujeitos que lidam com os recursos do Programa na concretude da realidade escolar, a fim de verificar, em âmbito nacional, a efetividade desta política do ponto de vista de seus próprios usuários, sobre o (des)cumprimento de seus objetivos legais.

Além disso, compreendeu-se ser necessário avaliar o PDDE também sob o ponto de vista da capacidade deste Programa em responder pela demanda social e institucional para o qual foi criado, por isso foi importante buscar compreender sobre o interesse do Estado com a formulação e a implementação de um Programa como este, por mais de vinte anos, investigando sobre a eficácia desta política ao responder (ou não) à demanda sob a qual foi desenvolvida.

Verificar sobre o interesse do Estado na criação e no desenvolvimento de uma política como o PDDE levou à necessidade de descobrir o montante anual que tem sido destinado ao Programa, conforme sua execução financeira dentro do orçamento da União, do ponto de vista do custo desta política e do quanto representa tanto para a escola pública, quanto para o planejamento orçamentário do governo federal, compreendendo a capilaridade do Programa ao conseguir acessar escolas de todo o país e sua potencialidade neste quesito, sem perder de vista a responsabilidade legal da União para com o financiamento da educação básica.

Neste sentido, os objetivos específicos do trabalho, a fim de dar conta da avaliação do PDDE em âmbito nacional, estão resumidos em três perguntas:

- a) O PDDE cumpre com seus objetivos legais?
- b) Qual o interesse do Estado com a criação e implementação de uma política como o PDDE, por mais de vinte anos?
- c) Qual o montante anual que tem sido destinado ao PDDE do ponto de vista do orçamento da União?

Para responder tais perguntas, o trabalho realiza, primeiramente, uma extensa revisão bibliográfica sobre o PDDE, buscando auxílio teórico e metodológico nos trabalhos acadêmicos que se debruçaram sobre este objeto, desde a criação do Programa.

Para responder especificamente à primeira questão, quanto ao (des)cumprimento dos objetivos legais do PDDE, a estratégia da pesquisa foi buscar a visão dos próprios usuários desta política quanto ao cumprimento dos objetivos do Programa, por meio de uma enquete, que fosse enviada para todas as escolas do país, a fim de criar um banco de dados capaz de desenhar um panorama das impressões dos sujeitos da escola (aqueles responsáveis pela gestão dos recursos do PDDE) quanto à gestão financeira escolar e o uso dos recursos do Programa. O intuito foi de buscar dados acerca de todas as unidades federativas do Brasil, enfocando as visões dos usuários desta política para responder sobre o cumprimento de seus objetivos legais e a representatividade deste Programa na gestão escolar.

Para tanto, foi realizado contato com a coordenação do PDDE, no âmbito do FNDE, em Brasília, a fim de solicitar a distribuição de um questionário, adaptado em forma de formulário digital, com o propósito de captar as impressões da maior quantidade possível de sujeitos que lidam diretamente com os recursos do PDDE, nas escolas cadastradas no Programa em todo o Brasil (uma enquete direcionada a diretores, presidentes das UEx ou membros da APM, que participam da gestão dos recursos financeiros da escola).

A enquete nacional foi elaborada com base nos objetivos legais do Programa, portanto, é importante listar os objetivos do PDDE ao mesmo tempo em que se desenha a proposta metodológica da pesquisa:

1. Sobre “oferecer assistência financeira para as escolas públicas focando a melhora de suas infraestruturas física e pedagógica”: a pesquisa buscou identificar, através da enquete nacional, se os sujeitos responsáveis pela gestão financeira da escola sentem que os recursos do PDDE são capazes de fomentar os projetos político-pedagógicos de sua própria escola, propondo perguntas e alternativas que levariam a reconhecer em que medida os sujeitos participantes da enquete compreendem que o PDDE auxilia a manutenção operacional e

infraestrutural da escola, considerando a agilidade que o cotidiano e a dinâmica escolar demandam;

2. Sobre “o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático”: a pesquisa elaborou questões e alternativas específicas quanto a este ponto, para compor a enquete nacional, com o intuito de verificar se o Programa age como um elemento indutor da autogestão escolar e como ele afeta (ou não) os planos financeiro, administrativo e didático das escolas, na visão dos sujeitos que lidam com o PDDE, respondentes da enquete;

3. Sobre “a elevação dos índices de desempenho da educação básica”: a pesquisa se propõe a analisar se o PDDE contribui com a elevação do fluxo escolar e do desempenho de estudantes nas avaliações nacionais – que são critérios que compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), discutindo se realmente é possível fazer esta relação entre o PDDE e o IDEB, tanto através da enquete, com questão específica sobre este ponto, quanto da revisão de bibliografia, selecionando trabalhos que se propuseram a fazer esta relação.

A hipótese da pesquisa seria de que o PDDE cumpre parcialmente com seu primeiro objetivo, quanto à assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e didática da escola, na medida em que permite pequenas despesas de manutenção e conservação do prédio escolar e a compra de alguns materiais de expediente e papelaria, dentre a possibilidade de materiais pedagógicos mais relevantes para o desenvolvimento de atividades didáticas com as crianças e estudantes. Contudo, a hipótese da pesquisa é de que o Programa não cumpriria propriamente com os demais objetivos – em relação à promoção da autogestão escolar e à elevação dos índices de desempenho educacional.

Compreende-se que a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico (entendida aqui como a autonomia da escola para administrar e gerir suas próprias questões democraticamente, com igualdade de condições de decisão entre seus sujeitos) não é promovida a contento pelo PDDE, pois os recursos são ínfimos (conforme a legislação do Programa, calcula-se cerca de R\$ 23,00 por aluno/ano do PDDE Básico para uma escola urbana e R\$ 46,00 por aluno/ano numa escola rural), sendo capaz de suprir apenas algumas necessidades infraestruturais, não havendo recursos suficientes para fomentar uma efetiva autonomia de gestão financeira, com discussões coletivas sobre desenvolvimento de projetos pedagógicos sólidos e específicos da escola – devido à urgência e predominância da demanda infraestrutural.

A hipótese é de que sem (ou com baixa) autonomia de gestão financeira, com recursos financeiros não condizentes à demanda infraestrutural da escola (física e pedagógica), há



poucas condições concretas para se desenvolver a autonomia pedagógica e assim, a autonomia no plano administrativo da escola também é afetada, pois se torna mais formal e burocrática do que participativa e democrática.

Como o último objetivo legal do PDDE é o de contribuir com a qualidade da educação, atrelada ao desempenho escolar e, especificamente, à elevação dos índices de desempenho da educação básica, a pesquisa se propõe a analisar o cumprimento deste objetivo, não só pelo cotejamento teórico sobre o tema e pelas contribuições da revisão de literatura, mas também por meio da própria enquête nacional, com pergunta feita diretamente aos participantes, sobre o cumprimento deste objetivo.

A hipótese é de que não, o PDDE não contribui com a elevação do fluxo escolar ou do desempenho de estudantes nas avaliações nacionais, pois parece não haver uma relação causal direta que possa comprovar o impacto específico do PDDE no resultado de alunos em avaliações de larga escala, já que o aporte teórico do presente estudo leva à compreensão de que não seria possível isolar variáveis suficientes para identificar esta relação. Há estudos do campo da economia que se propuseram a fazer esta relação, sobre o impacto do PDDE e suas ações agregadas em indicadores educacionais, tendo afirmado, em síntese conclusiva, que

não foram encontradas melhorias no aprendizado e nas taxas de rendimento tanto nos anos iniciais como nos anos finais do ensino fundamental [...]. Conclui-se que, pelo menos no caso de duas importantes ações do PDDE, os impactos em indicadores educacionais não foram percebidos de maneira robusta (OLIVEIRA, 2017).

Compreendendo os riscos e a dificuldade de fazer esta relação, é de interesse do estudo a discussão dos dados e informações coletadas pela pesquisa quanto a esta questão, de maneira a ponderar sobre a necessidade do uso dos índices educacionais como parte dos objetivos e das metas das políticas educacionais.

Quanto à segunda pergunta da pesquisa, sobre o interesse do Estado com a criação e a implementação de uma política como o PDDE por mais de vinte anos, ressalta-se que o contexto de criação do PDDE, como foi inicialmente elucidado na apresentação da temática do trabalho, estava profundamente ancorado numa concepção de Estado neoliberal, que visa reduzir o papel do Estado perante suas obrigações sociais e privilegiar as políticas de interesse dos setores privados e comerciais, criando um programa de baixo custo no plano orçamentário do governo federal, mas com larga abrangência, que acabava por diminuir a responsabilidade do Estado para com a escola pública, estimulando a iniciativa privada dentro dela (por meio da criação de uma UEx para o recebimento da verba, com cadastro de pessoa jurídica de direito privado), e

ainda podendo atribuir a ela a responsabilidade por seu fracasso ou sucesso (ADRIÃO, PERONI, 2005, 2007).

Todavia, pondera-se que o PDDE também veio responder a uma demanda da organização civil por autonomia financeira e gestão democrática, questões que a própria forma de transferência e execução do PDDE vieram fomentar. Neste sentido, a hipótese é de que mesmo tendo nascido num contexto neoliberal e abrindo precedentes para a iniciativa privada dentro da escola, o Programa se constituiu mais como um indutor da gestão democrática e da descentralização financeira – trazendo condições para a construção da autonomia escolar – do que como indutor do direito privado sob a escola pública, ou ainda de “desconcentração” ou “desresponsabilização” do Estado perante sua obrigação com o ensino público.

Com estes aspectos em mente, para responder a segunda pergunta da pesquisa, sobre o interesse do Estado para com o PDDE do ponto de vista do cumprimento da demanda sob a qual o Programa foi criado, foi necessário um aprofundamento teórico rigoroso sobre o PDDE, sua origem, finalidade, destino e base legal, realizando discussão teórica sobre a conceituação de política, política pública, política educacional, política de financiamento da educação e, especialmente, sobre as relações entre uma política de descentralização de recursos para a escola como o PDDE e a gestão financeira escolar.

A abordagem destes estudos está enraizada na categoria filosófica de análise crítica entre a essência e a aparência dos fenômenos da sociedade, que, no caso do objeto desta pesquisa, refletem a criação de uma política pública, investigando-a na perspectiva do materialismo histórico e dialético (MARX, 1974, 2008, 2010; MARX, ENGELS, 1998, 2007; FRIGOTTO, 1997; TONET, 2013, 2015), trazendo estudos que discutem sobre a constituição do Estado moderno e da democracia (GRAMSCI, 1989, 1995; BOBBIO, 1980, 1986, 1987; CURY, 2007, 2014), políticas públicas e o financiamento da educação (SOUZA, 2001, 2005; ADRIÃO, PORTELLA, 2007; GOUVEIA, SOUZA, 2006, 2012; PINTO, 2000, 2007, 2014, 2016, 2019; CAMARGO, 2006, 2008; CRUZ, 2009, 2012; MARTINS, 2012; GUEDES, 2013; FARENZENA, 2001, 2006, 2017), além de estudos mais recentes sobre aspectos relacionados aos processos de financeirização, característico do sistema econômico capitalista atual (HARVEY, 2013; FONTES, 2016; LIBÂNEO, FREITAS, 2018), de maneira a ancorar-se num aporte teórico que elucida a discussão sobre o interesse do Estado e da sociedade na formulação e manutenção de uma política como o PDDE.

A última pergunta, sobre o montante que o PDDE representa dentro do orçamento da União, também ajudará a fazer a discussão proposta pela pergunta anterior, sendo que a hipótese é de que o valor despendido com o Programa seja muito baixo quando comparado à execução

total da educação no âmbito federal, baseando-se na comparação de um programa similar, proveniente da Prefeitura Municipal de São Paulo, que correspondia a menos de 1,0% do total aplicado em Educação naquele município – apesar de seu valor por aluno ser quase quatro vezes maior do que o transferido pelo PDDE (VIANA, 2015).

Para responder esta última pergunta, que constitui o último objetivo específico do trabalho, a pesquisa se propôs a realizar um levantamento de dados orçamentários do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e criar uma série histórica, desde o período da formulação do PDDE (1995) até o momento da pesquisa e a disponibilização de dados orçamentários sobre o Programa (2018), a fim de verificar quanto o valor destinado ao PDDE correspondeu, em montantes anuais e em termos percentuais, em comparação ao valor total dos recursos destinados pelo governo federal à educação.

Refletindo sobre os procedimentos metodológicos trazidos pelas perguntas e hipóteses da pesquisa, pode-se perceber que ela está imersa em duas dimensões interdependentes: uma teórica e outra empírica. A dimensão teórica da pesquisa está enraizada em estudos sobre política, Estado e democracia, sobre avaliação de políticas públicas e avaliação de políticas educacionais, buscando trabalhos mais especificamente ligados aos princípios da gestão democrática em redes e sistemas de ensino, processos participativos nas tomadas de decisão do âmbito educacional, além de temas que tocam a descentralização, autonomia escolar, gestão financeira da escola pública, o financiamento da educação e, finalmente, programas e procedimentos governamentais que transferem recursos financeiros diretamente à escola pública.

Esta dimensão da pesquisa teve como objetivo específico o desenvolvimento de revisão bibliográfica, utilizando, principalmente, o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tendo buscado dissertações de mestrado e teses de doutorado que enfocaram o PDDE, a fim de se aprofundar no debate trazido por pesquisadores que também se debruçaram sobre este tema.

Os estudos realizados pela dimensão teórica da pesquisa trazem conceitos e concepções que serão utilizados como ferramentas de análise, os quais ajudam a embasar a investigação e a análise propostas, tendo apoiado a criação e a adaptação de instrumentos metodológicos utilizados pela dimensão empírica da pesquisa em campo e alicerçando as análises dos resultados obtidos.

Já a dimensão empírica da pesquisa se caracteriza por duas subdimensões: uma legal-financeira, cujo objetivo é o de buscar dados orçamentários e informações oficiais sobre o PDDE, e outra de verificação de campo, denominada assim por buscar conhecer a realidade

escolar do ponto de vista de quem está na concretude “do chão da escola”, tanto do ponto de vista micro, de uma específica unidade escolar, quanto do ponto de vista macro, da realidade de várias unidades escolares, de um campo em âmbito regional e nacional.

A dimensão legal-financeira da pesquisa empírica foi desenvolvida primeiro na perspectiva legal, pois envolve uma investigação direcionada às leis e documentações oficiais que tratam do PDDE, para então conduzi-la para uma perspectiva financeira, buscando os orçamentos anuais do FNDE, no recorte histórico desde a implementação do Programa até a disponibilização da fonte de dados (1997 a 2018).

A proposta desta dimensão foi primeiro a de descrever os procedimentos legais do Programa, utilizando como fontes de dados os materiais e informações legais disponíveis em sítios oficiais na Internet, tais como os portais do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), buscando a atualização das leis, resoluções, instruções normativas e manuais oficiais que regem o PDDE. Em seguida, identificar os montantes dos valores anuais orçados pelo governo federal para o PDDE, a fim de traçar a série histórica e revelar os investimentos executados pelo Programa em comparação aos montantes totais da execução das demais ações e programas do FNDE, pretendendo verificar as tendências destes valores, alterações, se eles cresceram ou decresceram, investigando e comentando sobre as possíveis causas destes movimentos.

A série histórica ajuda a compreender o custo do PDDE ao longo de sua implementação, apoiando a análise proposta quanto à indagação sobre os interesses do Estado na criação e manutenção desta política.

A dimensão da verificação de campo é trazida pela enquete nacional, especialmente elaborada pela pesquisa, a fim de levantar informações sobre as capacidades, dificuldades e possibilidades das unidades escolares ao gerirem os recursos do PDDE, na visão dos sujeitos participantes, tentando detectar em que medida os objetivos oficialmente declarados pela legislação deste Programa são atingidos, ou seja, se ele contribui e se sim, como contribui, com a autogestão das escolas, do ponto de vista administrativo, financeiro e didático, na opinião dos respondentes.

Para tanto, o passo inicial foi a elaboração de instrumentos pré-teste de entrevistas semiestruturadas, baseados em instrumentos utilizados pela autora em trabalhos anteriores (VIANA, 2010, 2015, 2016), que poderiam ser testados em qualquer rede pública de ensino, tendo sido aplicados em escolas da rede municipal de educação de São Bento do Sul/SC, onde reside a pesquisadora.

Foram entrevistadas duas pessoas responsáveis pela orientação das escolas municipais quanto ao uso do PDDE, no âmbito da secretaria municipal de educação de São Bento do Sul, além de realizar cerca de quinze visitas, ao todo, em duas escolas municipais urbanas e uma escola municipal rural (esta última pertencente a uma rede municipal vizinha, da cidade de Rio Negrinho/SC, já que São Bento do Sul não possuía escola rural), testando os instrumentos de entrevistas (disponíveis no Apêndice 1 da presente tese) com os respectivos diretores(as), coordenadores(as) pedagógicos e membros da APP das escolas participantes da pesquisa pré-teste. Foram realizados também grupos focais<sup>3</sup> com duas turmas de oitavo ano do Ensino Fundamental e um grêmio estudantil, a fim de captar a apreensão dos estudantes acerca do PDDE e aprimorar os instrumentos para a construção da enquete nacional.

De acordo com técnicas propostas por Bernardete Angelina Gatti (2005), as entrevistas e os grupos focais buscaram discutir com os sujeitos participantes sobre o PDDE e sobre a participação da comunidade na gestão escolar, a partir de suas próprias visões e experiências. O objetivo deste processo foi o de compreender as diferenças existentes nas perspectivas, ideias, sentimentos, representações, valores e comportamentos dos participantes sobre o tema, bem como compreender os fatores que os influenciam, as motivações que subsidiam suas concepções e os porquês de determinados posicionamentos (GATTI, 2005, p. 14).

Tinha-se em mente também as contribuições metodológicas de Ivan Fortunato e Alexandre Shigunov Neto (2018) que trabalham sobre métodos de pesquisa em educação, alertando que:

Uma pesquisa empírica “produz” dados, literalmente, quando, por exemplo, elabora um questionário aberto, tomando uma série de decisões variáveis, como quantas perguntas fazer, como formular, quais apresentar, dependendo isso da montagem teórica da pesquisa. É sempre difícil decidir o tamanho do questionário, nem grande demais, nem pequeno demais; se vamos usar entrevistadores ou enviarmos por e-mail (em alguns países existe taxa razoável de resposta digital, em outros muito poucas) (FORTUNATO, SHIGUNOV NETO, 2018, p. 13).

Como o intuito era coletar respostas de representantes de UEx de todo o Brasil, foi decidido que a enquete teria um formato capaz de ser enviado via *e-mail*, a fim de coletar o maior número de respostas possíveis, sobre os tópicos do questionário de entrevista, potencialmente, com participação de sujeitos de várias regiões do país, porém, o principal objetivo era tentar manter ao máximo o caráter opinativo e pessoal que as entrevistas realizadas em campo conferiam aos instrumentos utilizados pela pesquisa pré-teste. Ao mesmo tempo, era

---

<sup>3</sup> Fotos e tópicos norteadores utilizados para o desenvolvimento dos grupos focais, realizados com os estudantes durante a pesquisa pré-teste encontram-se disponíveis para consulta no Apêndice 2.

necessário elaborar questões claras e coesas, com alternativas que tanto abrangessem a variedade de possibilidades de impressões e opiniões dos sujeitos – mais frequentemente encontradas pelas pesquisas de campo –, quanto permitissem processar e ordenar os dados coletados, a fim de construir sistematizações, em tabelas, gráficos e quadros comparativos, para analisar grande quantidade de respostas e realizar cruzamentos estatísticos.

O dado não fala por si, não tem qualquer evidência intrínseca, mas aquela atribuída pela montagem teórica, ou seja, não fala por si, mas pela boca da teoria em que está inserido e lá foi produzido. Expressa o ponto de vista do observador que toma providências metódicas muito relevantes para garantir confiabilidade, transparência, “objetividade”, na medida do possível (FORTUNATO, SHIGUNOV NETO, 2018, p. 13).

Por isso, compreende-se que a pesquisa pré-teste e a revisão de literatura, com a busca exaustiva da produção acadêmica sobre a temática, se fizeram preponderantes para a construção da enquête, que dependia de grande experiência e conhecimento sobre a realidade enfrentada pelos sujeitos na concretude do cotidiano da escola, de forma que se identificassem com as questões e as alternativas propostas, mantendo também campos abertos para apresentarem suas impressões, caso não se sentissem contemplados pelas afirmativas indicadas ou quisessem incluir qualquer observação particular.

A respeito da técnica de questionário, Antônio Joaquim Severino (2016) afirma que é um:

Conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião destes sobre os assuntos em estudo. As questões devem ser pertinentes ao objeto e claramente formuladas, de modo a serem bem compreendidas pelos sujeitos. As questões devem ser objetivas, de modo a suscitar respostas igualmente objetivas, evitando provocar dúvidas, ambiguidades e respostas lacônicas. Podem ser questões fechadas ou questões abertas. No primeiro caso, as respostas serão escolhidas dentre as opções predefinidas pelo pesquisador; no segundo, o sujeito pode elaborar as respostas, com suas próprias palavras, a partir de sua elaboração pessoal. De modo geral, o questionário deve ser previamente testado (SEVERINO, 2016, p. 134).

A fim de buscar maior objetividade, tanto das questões, quanto das respostas e alternativas oferecidas, os instrumentos foram adaptados para conterem apenas perguntas fechadas, devido à preocupação com a objetividade e clareza de interpretação, além de facilitar a posterior análise dos dados, já que esperava-se contar com grande volume de respostas.

A ideia central era de que os instrumentos de entrevista e de realização dos grupos focais, utilizados em campo durante a pesquisa pré-teste, se tornassem um formulário *online*, como uma enquête, em caráter de respostas anônimas, a ser preenchido pelos diretores de escola ou responsáveis pela gestão dos recursos do Programa, em todo o país.

Após adaptação e redução dos instrumentos utilizados na pesquisa pré-teste (que foi publicada por Viana, 2019), buscando a redução da enquete e maior precisão das questões, foi gerado um questionário chamado “Enquete sobre o PDDE e a gestão financeira escolar”, com dois blocos, um de identificação da pessoa respondente e outro com as questões da pesquisa, enviado via *e-mail* às 49 (quarenta e nove) escolas da rede municipal de São Bento do Sul/SC, com apoio da secretaria municipal de educação, obtendo um retorno de 7 (sete) unidades (14%).

Com base na análise das sete respostas obtidas, foi atestada a capacidade do questionário em coletar os dados pretendidos pelos objetivos específicos da pesquisa. A partir de então, foi realizado contato com o FNDE em busca de suporte técnico para encaminhamento da enquete via *e-mail*, a todas as escolas do país, cadastradas no PDDE.

A enquete utilizada encontra-se disponível no Apêndice 3, tendo sido enviada às escolas com a colaboração do MEC, por meio do próprio FNDE, para o encaminhamento do formulário *online* à cerca de 180 mil endereços eletrônicos de UEx cadastradas no sistema PDDEweb, em âmbito nacional, obtendo 1.744 questionários respondidos (em torno de 1% de retorno).

Maiores detalhes sobre o conteúdo da enquete e seus eixos estruturantes, sobre o contato com o FNDE, os procedimentos de envio e de recebimento das respostas, assim como a forma de sistematização e de tratamento do banco de dados obtido pela pesquisa<sup>4</sup>, são apresentados na introdução do Capítulo 4, que apresenta os resultados trazidos pelo desenvolvimento da enquete.

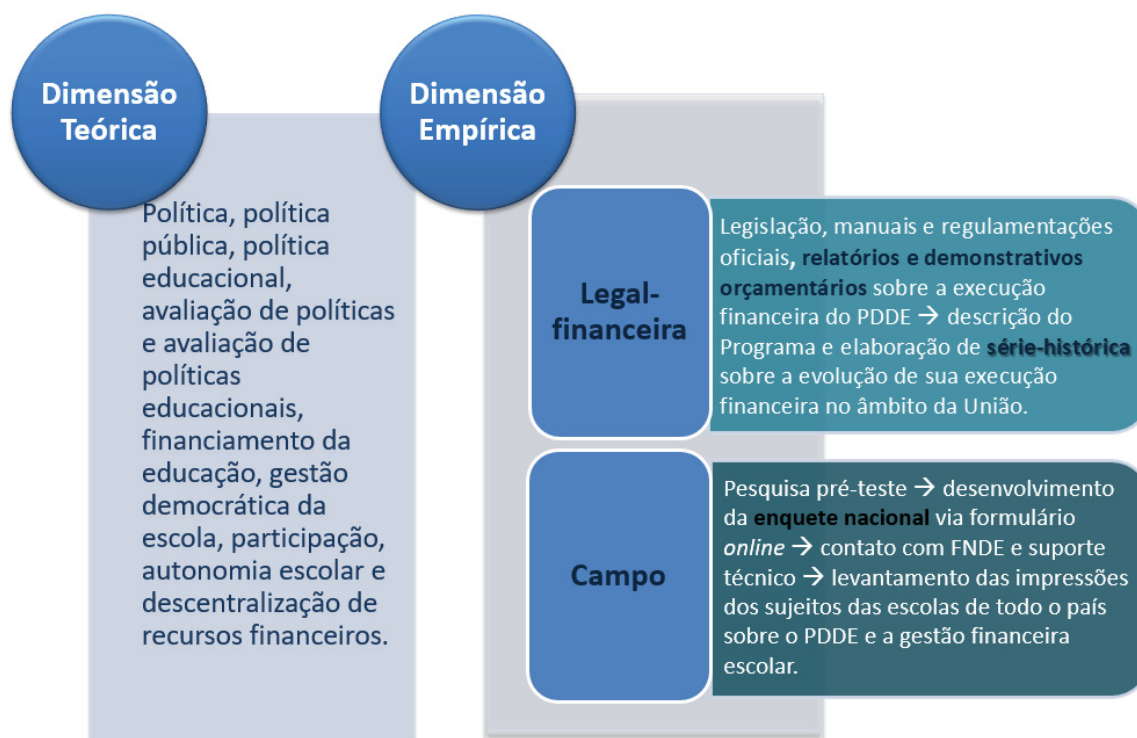
A seguir, apresenta-se uma figura que ilustra os procedimentos metodológicos do trabalho:

---

4 O banco de dados está disponível para *download* em sítio *online*, criado pela pesquisa a fim de compartilhá-lo mais facilmente com pesquisadores e pesquisadoras da área, que se debrucem sobre este tema, e que queiram se apropriar dos dados trazidos pela pesquisa fazendo novos cruzamentos e análises, conforme seus próprios objetivos de estudos. Disponível em: <https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/>. Acesso em 01 jan. 20.



FIGURA 1: ESQUEMA DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA: AS DIMENSÕES TEÓRICA E EMPÍRICA



FONTE: A autora, com base nos objetivos e métodos da pesquisa.

Com base na apreciação crítica dos dados levantados pelo trabalho, tanto em sua dimensão teórica quanto em sua dimensão empírica (financeiro-legal e de campo), espera-se desenvolver uma avaliação do PDDE, com análise embasada pelos estudos de avaliação de políticas públicas de educação, de financiamento e gestão financeira escolar, que permitam responder as perguntas específicas elaboradas pela pesquisa.

O sumo do trabalho pretende contribuir com a construção de conceitos sobre avaliação de políticas de descentralização de recursos financeiros para a escola pública, de forma a criar instrumentos e apontar elementos – trazidos pela discussão dos achados da pesquisa quanto à revisão bibliográfica, à enquete nacional e à série histórica orçamentária sobre este Programa, de abrangência e relevância nacional – que colaborem com o debate sobre a avaliação do PDDE e de outras políticas educacionais similares.

Quanto à estruturação do trabalho, a introdução desenha o tema e o problema da pesquisa, delimitando o objeto a ser investigado, apresenta a justificativa da temática abordada, considerando a relevância acadêmica, social e política do estudo, para então traçar o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa – sendo três objetivos específicos, na forma de perguntas norteadoras que são desenvolvidas ao longo da tese e retomadas na conclusão do trabalho. Os objetivos específicos, na forma de perguntas, delinearam a metodologia do

trabalho, apontando para os materiais e métodos utilizados para o desenvolvimento das investigações propostas, incluindo as hipóteses em que elas estão ancoradas, delimitando o campo empírico e a abordagem metodológica utilizada.

Em seguida, o Capítulo 1, denominado “PDDE: origem, objetivos e base legal”, pretende apresentar o Programa descritivamente, explicando seu funcionamento e embasando a discussão que permeia a análise dos dados apresentados nos capítulos seguintes. São trazidas as informações sobre a formulação do PDDE, com enfoque no ponto de vista legal e em seu contexto histórico-político, sua base normativa quanto ao cálculo de seus repasses, destino, finalidade e ações agregadas, de acordo com leis e resoluções que regulamentam o Programa, relatórios e manuais oficiais de orientação do FNDE e de secretarias estaduais ou municipais de educação, além de oferecer, finalmente, informações sobre as chamadas “inovações” do PDDE, conforme boletins informativos, curso presencial (oferecido pelo FNDE em Florianópolis/SC, em agosto de 2018) e dados do portal *online* do FNDE.

O Capítulo 2 foi intitulado “O PDDE como política pública de financiamento da educação”, o qual oferece o panorama conceitual que dará o suporte teórico metodológico para a discussão proposta pela pesquisa, buscando situar o Programa dentro do debate entre os conceitos de democracia, financiamento, descentralização de recursos financeiros, autonomia escolar e gestão democrática da escola. Os dois itens finais deste capítulo o encerram com uma proposta de reflexão entre o PDDE e o financiamento da educação, finalizando com a apresentação da revisão bibliográfica sobre o Programa, conforme os trabalhos cadastrados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, com a intenção de apresentá-lo para além de seus preceitos legais e oficiais, levantando os trabalhos científicos que se debruçaram sobre este objeto e indicando os principais assuntos e abordagens para reflexão sobre os dados e resultados obtidos.

O Capítulo 3 é sobre “Avaliação de políticas: concepções, finalidades e questões metodológicas”, discutido com ênfase na avaliação de políticas educacionais, apresentando aspectos teóricos centrais sobre conceitos que permeiam o campo da avaliação de políticas públicas e sobre as questões metodológicas derivadas destes conceitos, que ajudaram a definir os materiais e métodos da tese.

Após a fundamentação teórica trazida pelos Capítulos 1, 2 e 3, dá-se início a apresentação dos resultados, a partir dos Capítulos 4 e 5, que pretendem responder as perguntas e os objetivos específicos da pesquisa, colocando suas hipóteses à prova.

O Capítulo 4 é intitulado “A visão de quem está na escola: enquête nacional sobre o PDDE e a gestão financeira escolar”, apresentando análises estatísticas dos resultados trazidos

pela enquete *online*, que foi especialmente elaborada pela pesquisa e enviada a 180 mil escolas cadastradas no Programa, tendo sido respondida por 1.744 sujeitos, representantes de escolas de todo o Brasil. Os dados são apresentados nos itens 4.1 e 4.2 deste capítulo, através de análises estatísticas das respostas obtidas por: a) dependência administrativa; b) localidade (rural/urbana); c) estado e região; d) etapas e modalidades de ensino; e) quantidade de matrículas das escolas (nos subitens 4.1.1 a 4.1.5). O cruzamento entre as respostas da enquete foi feito por meio de cinco categorias de análise (dos subitens 4.2.1 a 4.2.5), baseadas nos objetivos específicos da pesquisa, sobre: 1) a representatividade do PDDE perante o montante de recursos da escola; 2) o (des)cumprimento do objetivo legal quanto a oferecer assistência financeira para melhoria das infraestruturas física e pedagógica; 3) o (des)cumprimento do objetivo quanto a contribuir para a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático; 4) autonomia escolar sem PPP?; 5) o (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

O Capítulo 5 é denominado “Série histórica (de 1997 a 2018): quanto (R\$) o PDDE representa no orçamento da União?”, apresentando dados orçamentários do Programa desde o contexto de sua criação, demonstrando quanto o valor executado pelo PDDE representa, em valores reais e em termos percentuais, em comparação ao valor total executado pelas demais ações e programas do FNDE e ao valor total executado pelo MEC.

Finalmente, o Capítulo 6 propõe uma reflexão intitulada “PDDE: desconcentração ou descentralização?”, baseada nas abordagens conclusivas dos trabalhos analisados pela revisão de bibliografia (item 2.4), buscando apresentar a compreensão do presente trabalho no que tange à concepção sobre as políticas de transferência de recursos financeiros para a escola e sua (in)capacidade de promover (ou de limitar) a autonomia escolar, de acordo com o cotejamento teórico da tese e com os resultados apresentados pelos Capítulos 4 e 5.

As conclusões e as considerações finais elaboradas pela tese estão apresentadas no Capítulo 7 e incluem recomendações para trabalhos futuros, seguidas pelas referências bibliográficas, Apêndices e Anexos, que complementam algumas das informações apresentadas ao longo do trabalho.

## 1. PDDE: ORIGEM, OBJETIVOS E BASE LEGAL

Originalmente, o PDDE foi criado com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), por intermédio da Resolução FNDE nº 12 de 10 de maio de 1995. O programa foi institucionalizado, assumindo a denominação de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com a edição da Medida Provisória nº 1.784/1998 (reafirmada pela MP nº 2.100-32/2001). Assim, o PDDE, que “supostamente era para ser um ato provisório por tempo determinado, torna-se provisório por tempo indeterminado” (CARDOSO, 2010, p. 140), caracterizado como o primeiro programa a ser implementado no país que trazia um modelo de gestão pública considerado “inovador”, por disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas beneficiárias, por meio de suas UEx.

O que se compreende por UEx? Por não terem personalidade jurídica, as escolas são beneficiadas por intermédio de entidades representativas. UEx, nesse contexto, deve ser entendida como a instituição/entidade em nome da qual o FNDE repassa os recursos da escola. Por esse conceito, são executoras, conforme os relatórios anuais de gestão do FNDE:

- Unidade Executora Própria (UEx): entidade de direito privado, com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos – comumente chamada de Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres, Cooperativa Escolar ou similar – composta de professores, diretores, demais servidores da escola, pais de alunos, dentre outros interessados em promover o bom funcionamento da escola pública e melhorar a qualidade do ensino por ela ministrado, com participação ativa e sistemática na sua gestão administrativa, financeira e pedagógica, constituída para receber e executar os recursos do PDDE, destinados à(s) escola(s) que representa. Ela constitui-se, sobretudo, no mecanismo que possibilitou a efetivação da política de descentralização de recursos e do exercício do controle social das ações implementadas pelo PDDE;
- Organização Não-Governamental (ONG): mantenedora de escola de educação especial;
- Prefeitura municipal e a Secretaria de Educação dos Estados e do Distrito Federal: ao receberem e executarem os recursos do PDDE, destinados às escolas com menos de 20 alunos matriculados, que não instituíram as suas UEx (BRASIL, 2002, p. 72).

De acordo com a legislação e os manuais regulamentários do programa, as UEx visam garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino, reforçar a autonomia gerencial das escolas, incentivar a participação da sociedade na gestão dos recursos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

Conforme estudos de Theresa Adrião e Vera Maria Vidal Peroni (2005, 2007), o PDDE trouxe consigo uma tendência de privatização dos sistemas públicos de ensino, devido à necessidade de instituição da UEx, que requer a criação de um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), o que introduz uma lógica privada na gestão pública. As autoras apontam que

o Brasil acatou as orientações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) do Banco Mundial (BM), do Consenso de Washington, que previam a diversificação das fontes de financiamento da educação pública e o incentivo ao financiamento em regime de parceria com o setor privado.

Nesta perspectiva, a reforma da educação pautada pelos interesses do setor privado significa uma responsabilização das escolas pelo próprio fracasso do sistema educacional público, como um problema meramente gerencial, decorrente da ineficácia e incapacidade estrutural da administração pública de garantir uma gestão de qualidade.

Com efeito, a obrigatoriedade de criação de uma UEx – de cunho privado – dentro da escola pública, para receber recursos financeiros transferidos do governo, seria uma estratégia de descentralização no sentido de omissão dos governos perante sua responsabilidade com a educação pública, repassando à escola a incumbência de aplicação e prestação de contas dos recursos financeiros para compra de materiais e realização de serviços de manutenção física necessários ao seu dia a dia. Além disso, abre a possibilidade de arrecadar recursos de fontes privadas, por meio de doações, contribuições, parcerias com o terceiro setor ou ainda por meio de ações coletivas da escola, como festas, bingos entre outros, que exigem dispêndio de grande energia por parte da comunidade escolar, quando não de constrangimento, eximindo o Estado de suas obrigações enquanto mantenedor do serviço público.

Como o PDDE faz parte do conjunto de projetos e programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é importante trazer destaque para o contexto histórico de criação desta Autarquia, que é órgão responsável pela gestão do PDDE em âmbito central, para então abordar o contexto de criação do próprio Programa.

O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Importante trazer destaque para algumas contribuições trazidas pela revisão de literatura que ajudam a conceituar o FNDE e o PDDE do ponto de vista histórico, com um enfoque que vai além seus preceitos legais e regulamentações oficiais, afinal, para propor a avaliação de uma política pública é necessário verificar o contexto no qual ela foi formulada, pois se compreende que este é constituído de interesses, lutas, pressões, conflitos e contradições, conseqüentes de circunstâncias históricas, as quais determinam as condições e os propósitos diante dos quais as ações e os programas governamentais são concebidos e implementados.

Sendo assim, sugere-se atenção especial para o referencial teórico trazido pelo trabalho de Antonio Claudio Andrade dos Reis (2019), que realiza uma análise da conjuntura política, histórica e econômica da criação do FNDE, mais pormenorizada em relação aos demais trabalhos, com um capítulo específico sobre a criação desta autarquia em 1968, durante o regime militar, para então abordar sobre o PDDE, explorando este terreno de contextualização mais macroeconômica, mundial e nacional, o que demonstra uma preocupação do autor com questões globais do capitalismo neoliberal e da inserção e do desenvolvimento do PDDE como uma política deste cenário, um embasamento trata do programa com a abordagem da “desconcentração” e “omissão” do Estado para com sua responsabilidade em financiar a escola pública de qualidade.

O autor explica que desde a segunda guerra mundial, quando os Estados Unidos se aproveitavam da situação econômica precária dos países europeus para oferecer créditos e financiamentos para reconstrução destes países, houve também uma busca por apoio político, numa perspectiva anticomunista, de atuação sob os países latino-americanos, especialmente aqueles em desenvolvimento, onde poderia haver capacidade econômica para o pagamento de dívidas e facilidade de acordos para ampliação do comércio:

O Banco Mundial passou a existir a partir da criação do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), em 1945, por ocasião das conferências de Bretton Woods. Nessas ocasiões também foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A missão inicial do Banco Mundial era financiar a reconstrução dos países devastados pela segunda guerra mundial, mas mudou com o tempo e passou a ser de financiamento de desenvolvimento dos países mais pobres. (REIS, 2019, p. 44).

Reis explica que é na década de 1970 que os primeiros empréstimos do Banco Mundial chegam ao Brasil, suprimindo desníveis financeiros do Ministério da Educação e Cultura, impondo como condição contratual um modelo desenvolvimentista, com uma lógica que privilegia o ensino profissionalizante de nível médio em detrimento das etapas iniciais da educação básica, pois se acreditava que a formação de mão de obra qualificada imprimiria maior impacto na economia, além de afirmar conceitos como o de “indústria da educação”, o qual integrava as condições de contrato dos empréstimos, visando racionalização dos custos, política de concorrência e competitividade, além da abertura de mercado para a educação privada e estímulo aos empresários de equipamentos técnicos, de informática e de produção do livro didático. Segundo o autor, uma das formas de dominação do imperialismo sobre o Brasil foi por meio da reorientação da ordenação jurídica do nosso sistema educacional, “com a introdução de concepções que degradam o ensino público e valorizam o ensino privado,



fortalecendo a ideia da educação como um privilégio, o que foi concretizado pelos acordos MEC/USAID<sup>5</sup>”.

No Brasil, durante o governo do general Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969) e da Junta Militar (junta provisória militar de 1969)<sup>11</sup>, há uma forte influência da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (DSND), por meio da Escola Superior de Guerra (ESG) e do Banco Mundial, tendo como parceiro operacional na política educacional o FNDE, um misto de instituição financeira e viabilizadora dos planos da Agência Internacional de Desenvolvimento (USAID). Na ocasião, importava ao governo brasileiro manter a aproximação com os Estados Unidos, tanto pelos interesses militares, quanto pela possibilidade de financiamento da educação. Não importava, ao governo de então, a educação formadora enquanto direito do cidadão, importavam os recursos, sem considerar que o BIRF (o BIRD à época) era quem determinaria que tipo de educação caberia a cada país financiado. (REIS, 2019, p. 48).

A criação do FNDE ocorreu durante o regime militar, durante o governo do general Costa e Silva, conforme a proposta dada pela Escola Superior de Guerra, dentro de sua lógica de segurança nacional e de desenvolvimento econômico. A origem da Autarquia, portanto, é marcada por um momento conjuntural da história política brasileira de forte influência e interferência do modelo de política externa americana, após o advento da guerra fria.

Em 1968, a situação do MEC era insatisfatória, pois existiam problemas estruturais que tendiam a se agravar, já que os setores de ensino, em todos os níveis e modalidades, não possuíam coordenações próprias, o que limitava seu desenvolvimento e ação, e uma reforma administrativa do então Ministério da Educação e Cultura era considerada de extrema urgência, dado que a má organização afetava substancialmente as verbas destinadas à educação (REIS, 2019, p. 51).

Na fase inicial do FNDE, em 1968, a autarquia sequer possuía quadro definido de pessoal, sendo que somente sete anos após sua criação, em 1975, é que se encontra evidência do primeiro organograma funcional do FNDE.

O início da década de 1980 foi um marco histórico para o Brasil, pois vivia-se o final de um período de duas décadas de ditadura militar, simbolizando o desenvolvimento de um processo político e social que culminou como o movimento político chamado “Diretas Já”, o qual, com o apoio de estudantes, intelectuais, atletas e artistas, ganhou apoio em torno do pedido

---

5 “Série de acordos produzidos, nos anos 1960, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID). Visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, período de maior intensidade nos acordos, foram firmados 12 acordos, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_mec-usaid%20.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_mec-usaid%20.htm) Acesso em 21 mar. 2017”. (REIS, 2019, p. 49).

pela volta da democracia e por eleições diretas para o cargo de presidente da república, que só ocorreu em 1989. Neste contexto, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986-1989, implantando em 1986, traça um quadro educacional para o Brasil apontando índices deficitários quanto aos níveis de escolaridade e as discrepâncias dos serviços oferecidos, que se apartam das necessidades reais da população, apontando para as precariedades deixadas pela ditadura militar: dificuldades no acesso escolar, na qualidade do ensino, na valorização dos profissionais da educação, além do expressivo contingente de analfabetos, agravando disparidade regionais.

Neste contexto, principalmente no período da transição do regime militar para o governo civil, o FNDE funcionava como o “banco do MEC”, exercendo funções de órgão arrecadador, fiscalizador e gerente. Instalou-se desde então uma disputa política pelos recursos do FNDE, que tinha como principais atores os dirigentes e entidades responsáveis pela educação pública nos estados e municípios, além de entidades privadas ligadas à educação, que guardavam diferentes interesses quanto ao recurso captado pelo FNDE por meio do salário-educação. Ganhando substância político-estrutural ao longo do tempo, o FNDE tem sido o espaço de definições de políticas para a educação no Brasil, responsável por um poder decisório estratégico e administrativo das fontes de recursos mais importantes para o MEC.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente eleito pelo voto direto após a ditadura militar, foi marcado por privatizações, aumento inflacionário, reformas previdenciárias e econômicas que passaram a ocupar o cenário no Brasil, sob a influência dos organismos financeiros internacionais e a competitividade internacional.

Entre 1992 e 1994, segue-se uma linha de continuidade em relação ao fortalecimento do FNDE enquanto órgão financiador da educação e, já no governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

Tal documento foi decisivo para as políticas educacionais da educação básica, com ênfase apenas no ensino fundamental, influenciando o plano diretor dos governos daquele período. Sua elaboração veio por parte do MEC, enquanto afirmação da participação do Brasil na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida na Tailândia, em 1990, que teria indicado uma série de ações para reformas educacionais nos países participantes, com a liderança de instituições internacionais representadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco



Mundial (BM), além do Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993, que foi o resultado das diretrizes estipuladas na conferência mundial (BATISTA, 2018, p. 80).

A Conferência Mundial Educação para Todos gerou a assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, por mais de 155 países, incluindo o Brasil e outras nações que possuíam o maior número de analfabetos do mundo naquele período, com a promessa de empenho para aceleração da definição de práticas educacionais, estipulando parâmetros para garantir “educação básica para todos” (MAFASSIOLI, 2017, p. 146).

As orientações apresentadas na conferência foram determinantes para a elaboração do Plano Decenal e da reforma do aparelho estatal no Brasil, na década de 90, determinando o financiamento como um de seus eixos estruturantes e permitindo a criação de um programa como o PDDE. A concepção do Plano forçava o Brasil a assumir compromissos internacionais, sobretudo no tocante à descentralização de ações visando à universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo.

Por todo o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1998-2002) as diretrizes do Banco Mundial foram aprofundadas segundo o ideário neoliberal do Estado mínimo. No contexto dessas reformas, o governo redireciona seus mecanismos de transferência financeira, instituindo, em 1995, o então chamado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) – primeiro nome dado ao atual PDDE, marcando o processo de descentralização ocorrido no Brasil à época, o qual trazia um novo modelo para o tratamento de questões sociais – envolvendo também a educação – que, em tese, buscava estimular a sociedade a participar da esfera pública, aproximando o financiamento e a administração, uma estratégia que transferiu as responsabilidades para os municípios e para as escolas.

Pode-se dizer que o PDDE guarda uma relação muito próxima com os ditames estabelecidos no Plano Diretor do Aparelho do Estado (1995), implementado no primeiro governo de FHC, coordenado pelo então ministro Bresser Pereira, o qual explicitava as estratégias que deveriam ser adotadas para a viabilização da reforma: privatização, terceirização e/ou publicização dos serviços ou atividades até então prestadas pelo Estado.

Nesta perspectiva de análise do cenário em que nasceu o PDDE, sua origem o constitui como uma política de descentralização dos recursos públicos destinados à educação, mas de acordo com Adrião e Peroni (2007) esta política é de caráter suplementar, compreendendo que o governo federal não assume o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo programa e, portanto, seus fins não visam superar as barreiras históricas impostas pela desigualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação

básica, ancorando-se nas contradições do modo de produção capitalista e, dessa forma, reproduzindo a injustiça social.

Geraldo Pereira da Silva Filho (2019) também traz uma perspectiva de como o PDDE encaixou no contexto da afirmação da redemocratização do país, pois a proposta de descentralizar e desconcentrar o poder do governo federal mostrou-se sintonizada com as manifestações da sociedade que clamava pela democratização em todos os âmbitos sociais. Para o autor, a política de descentralização financeira protocolada pelo governo veio ao encontro da vontade da população de participar efetivamente das mudanças estruturais que tomavam corpo naquele momento (SILVA FILHO, 2019, p. 64), lembrando também do aparato legal que precede a criação do PDDE, como a CRFB/88 e as discussões que levaram à promulgação da LDB/96, até o Plano Nacional de Educação de 2001 e 2014:

A primeira referência foi a própria Constituição Federal de 1988, que instituiu, em seu art. 212, um percentual mínimo dos impostos arrecadados pelos entes da Federação a ser aplicado na área de educação. Essa proteção legal serviu de base para toda a legislação que veio posteriormente. A Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e, em seu art. 15, orienta os sistemas de educação pública que assegurem às unidades escolares escalas progressivas de autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira. A Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, com vigência de 2014 a 2024, estabelece, em sua Meta 19, a efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino a fim de assegurar a participação da população nos processos decisórios da educação. E, especificamente, a Estratégia 19.7 do mesmo diploma visa promover a autonomia administrativa, pedagógica e da gestão financeira das escolas por meio de recursos e apoio técnico da União. (SILVA FILHO, 2019, p. 64).

Ou seja, o autor traz mais informações sobre as conquistas legais do período de redemocratização do país, que de fato, também fazem parte da instituição do programa, em diálogo com princípios de gestão democrática e incremento da autonomia escolar. Seu enfoque é no percurso burocrático das leis que levaram à criação do PDDE, discorrendo sobre o esforço institucional do Estado brasileiro, primeiramente, em promover a desconcentração do poder, transferindo ao governo local a responsabilidade por regular recursos financeiros, e então em proporcionar a efetiva descentralização financeira da educação por meio dos mecanismos burocrático-legais que resulta, em última instância, na gestão financeira praticada na escola.

Silva Filho trata das possíveis inconsistências contidas na política de descentralização financeira da educação, quando confrontados os objetivos da gestão financeira com a organização do trabalho pedagógico da escola. Segundo ele, o PDDE está sim inserido na mesma lógica burocrático-legal de outras instâncias hierárquicas do grande sistema institucional de ensino, mas em termos locais, a gestão financeira escolar dependerá do modo

como a escola se organiza, podendo tender a ser mais democrática, participativa e transparente ou, então, autoritária e centralizadora (SILVA FILHO, 2019, p. 68).

Já pensando no contexto do PDDE dentro do governo de Luís Inácio Lula da Silva, a análise feita por Reis (2019) quanto às alterações da legislação do FNDE (especialmente ligadas às suas finalidades e atuação) evidencia uma ampliação de programas, projetos e seus respectivos financiamentos.

Em 2003, por exemplo, na gestão do Ministro Cristovam Buarque, é publicado o Decreto nº 4.626/2003 que transforma o cargo de Secretário-Executivo do FNDE em Presidente, o que fortalece o novo cargo, embora o Conselho Deliberativo permaneça como órgão colegiado e continue sendo presidido pelo Ministro de Estado da Educação, conferindo maior autonomia ao FNDE, focando suas políticas educacionais com diretrizes próprias, e não apenas àquelas do Banco Mundial (REIS, 2019, p. 70).

Pode-se referenciar também a discussão de Roberto Jorge Abou Kalam (2011), além de Pablo Aguiar Castro Batista (2018), que apresentam maiores detalhes sobre os anos 2000, uma década marcada pelos três anos finais do segundo mandato de FHC (2000-2002), pelo primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) e pela totalidade do seu segundo (2007-2010), com subcapítulo intitulado “A década de 2000 e a ampliação dos recursos da Educação”, explicando que na gestão FHC, o cenário do financiamento educacional pouco se modificou, tendo a sua principal marca a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), a partir da Lei nº 10.172/2001, o qual foi submetido a nove vetos do então presidente, influenciado pela cartilha do Banco Mundial e organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), vetando inclusive a elevação dos gastos educacionais, que corresponderia a um aumento equivalente aos então 4% do Produto Interno Bruto (PIB) para 10%, o que garantiu prioridade de recursos voltada aos agentes do mercado e ao pagamento de dívidas, em detrimento da garantia do direito à educação (BATISTA, 2018, p. 72).

A partir de 2003, encerra-se o período de oito anos de gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), na figura do então presidente FHC, dando início a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), que durou treze anos, pelos mandatos do Presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010) e da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015, destituída por um golpe político e jurídico em 2016).

Batista destaca que, a partir de 2003, ampliaram-se as ações do PDDE, ocorreu a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB (em que o fundo deixou de ser direcionado apenas ao Ensino Fundamental e passou a abranger toda a Educação Básica), foi elaborado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e decretado o fim da interferência da Desvinculação das

Receitas da União (DRU) nos recursos educacionais, ações que ampliaram o volume de recursos para o interior da escola pública, seja de maneira direta, que possibilitou as escolas realizar atividades adicionais (por meio das ações agregadas), ou a partir dos sistemas de ensino, que resultou em uma melhoria tímida no seu funcionamento. (BATISTA, 2018, p. 72).

A partir das investigações de Lúcia de Fátima Valente (2011), conclui-se que as políticas educacionais no governo Lula foram marcadas por permanências e mudanças, como, por exemplo, em seu primeiro mandato (2003-2006), ações significativas, tais como o Fundeb, o ProUni, um novo sistema de avaliação do ensino superior, a ampliação da educação profissional, dentre outras, que conferiram as bases para a implantação e implementação das políticas educacionais que se explicitariam por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual foi lançado no segundo mandato de Lula (2007-2010). Esse plano abarcou também algumas ações que já haviam sido desenvolvidas no governo de FHC, entre elas o PDDE e o PDE-Escola, que, embora tendo permanecido, ganharam novos contornos. Segundo a autora, o PDE foi criticado por não ter sido elaborado de forma participativa e não garantir recursos suficientes para financiar a educação, tendo havido críticas também ao recém-criado programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e a criação do IDEB, que foi articulado ao financiamento suplementar da escola. Contudo, a autora ressalta a queda da DRU e a ampliação da escolaridade obrigatória para o público de 4 aos 17 anos (VALENTE, 2011, p. 181).

O IDEB foi criticado pelos riscos de ocultação da má qualidade do ensino, uma vez que passou a ser considerado referência de qualidade pela proporção de estudantes aprovados, por suas metas serem estipuladas a longo prazo e por induzir à responsabilização unilateral das escolas pelo seu sucesso ou fracasso. (VALENTE, 2011, p. 183).

Valente também comenta sobre a possibilidade, durante segundo mandato do governo Lula, de concretização do regime de colaboração e a construção de um sistema nacional de educação, com a realização das conferências educacionais, o que estava, naquele período, lançando as bases para novo Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014 pelo governo Dilma.

A pesquisa da autora também evidenciou que o financiamento suplementar, via recursos do PDDE, ganhou novos contornos no governo petista. Os recursos advindos do PDDE e do PDE-Escola foram ampliados e articulados aos resultados do IDEB, explicitando-se, nesse programa, a relação direta entre os resultados da avaliação, financiamento e a gestão da escola. Contudo, quanto a esta relação, os resultados da autora já alertavam, em 2011, que “as

concepções de qualidade do ensino, gestão e avaliação não traduzem as expectativas de uma sociedade democrática” (VALENTE, 2011, p. 185).

A nova regulação das políticas educacionais resultou do amplo processo de reformas engendrado no contexto da globalização da economia e da redefinição do papel do Estado, o que impactou na organização dos sistemas educacionais de vários países, influenciando suas políticas educacionais e afetando os processos, dinâmicas e relações internas da escola.

É importante trazer também uma apresentação sobre a principal fonte de recursos do FNDE. Os recursos do FNDE são, majoritariamente, provenientes do salário-educação<sup>6</sup>, que é uma contribuição social, recolhida por qualquer empresa<sup>7</sup> (privada ou pública, assim como as sociedades de economia mista) e firma individual, associação ou sociedade que assume o risco de atividade econômica (urbana ou rural, com fins lucrativos ou não), vinculadas à Seguridade Social, com incidência de 2,5% (dois e meio por cento) aplicáveis sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados destas empresas contribuintes.

A contribuição do salário-educação é recolhida ao FNDE pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os recursos são repartidos em cotas, sendo os destinatários a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da seguinte forma:

- 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica, como o PDDE, por exemplo;
- 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
  - Quota federal: correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica;
  - Quota estadual e municipal: correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas,

---

6 A legislação aplicável à contribuição social do salário-educação é: Constituição Federal (§ 5º do art. 212), Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (art. 15), 9.766, de 18 de dezembro de 1998 e 10.832, de 29 de dezembro de 2003, bem como os Decretos nº 3.142, de 16 de agosto de 1999 e 4.943, de 30 de dezembro de 2003. Informações disponíveis também no sítio *online* do FNDE: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>. Acesso em 01 jan. 2020.

7 Conforme Decreto nº 3.142/1999: “§ 1º Entende-se por empresa, para fins de incidência da contribuição social do salário-educação, qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social”.

para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (Art. 212, § 6º da CRFB/88).

Sobre os programas oriundos do FNDE, “ao contrário do modelo descentralizado adotado para a gestão dos recursos orçamentários, as atividades inerentes à execução orçamentária e financeira dos projetos e programas de trabalho a cargo do FNDE foram desenvolvidas de forma centralizada pela Diretoria Financeira” (BRASIL, 2000, p. 55), o que mostra que mesmo em observância às normas legais que regem a matéria no âmbito da Administração Pública Federal, os programas e projetos do FNDE são criados de forma centralizada, de acordo com as diretrizes emanadas da direção do FNDE, tendo seguido padrões internacionais de gestão de seus recursos quando o governo brasileiro recorreu a empréstimos junto ao Banco Mundial para a realização de projetos direcionados por ele, como aconteceu no ano de 2000, por exemplo, com empréstimo visando ao fortalecimento das ações do programa “Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola” (BRASIL, 2000, p. 55).

O FNDE também conta com o produto da aplicação de seus recursos no mercado financeiro e sua diretoria administrativa coordena e presta assessoramento técnico aos órgãos e entidades envolvidos nos programas sob sua responsabilidade, devendo realizar ações voltadas para a execução, acompanhamento e avaliação dos programas, contudo, os relatórios anuais de atividades, gestão e auditoria do FNDE, conforme levantamento documental realizado pela pesquisa (correspondente aos anos de 1997 a 2017), não possuem formatos para serem divulgados com transparência e de maneira acessível à sociedade civil, por serem extensos e utilizarem um padrão técnico, com informações essencialmente quantitativas e orçamentárias, apontando tabelas e quadros de caráter financeiro, com poucas observações em termos analíticos e qualitativos.

Quanto à ação PDDE (de código 0515), especificamente, os relatórios anuais de gestão do FNDE apresentam as reformulações legais do programa a cada ano, mas não se ocupam de demonstrar quais critérios embasaram tais reformulações, não havendo evidências dos processos de decisão que originaram as normas que regulam o programa.

Nos relatórios anuais de gestão do FNDE, as informações sobre suas ações e programas estão bem-ordenadas, possuem detalhamento financeiro dos valores empenhados e executados e, em alguns relatórios, há apresentação de gráficos com séries históricas de comparação entre os valores anuais destinados aos programas durante um período de tempo, contudo, sem maiores análises sobre as alterações percebidas.



Sobre o PDDE, para além das informações orçamentárias que os relatórios anuais apresentam sobre as despesas do FNDE com este programa, há breve destaque de escolas com “experiências exitosas” de uso dos recursos, como uma propaganda do programa, observada em alguns relatórios. No geral, os textos dos relatórios sobre o subtítulo que trata do PDDE traz breves referências à quantidade de cursos de formação oferecidos pela coordenação do PDDE em Brasília às prefeituras e estados pelo Brasil (mas sem menção sobre o conteúdo ou as discussões trazidas pelos participantes destes cursos, por exemplo), informações tabeladas quanto aos casos de auditorias aleatórias realizadas em escolas pelo país (apresentando quantidade de casos de prestação de contas aprovadas e desaprovadas, com parecer técnico sucinto), apontando também as metas de cadastramento (mas com poucas observações sobre o motivo do não alcance do número de escolas a serem beneficiadas pelo programa), sem trazer as causas de possíveis problemas que envolvem a utilização dos recursos do PDDE.

Compreende-se que compete ao FNDE e à Coordenadoria do PDDE oferecerem à sociedade informações transparentes, acessíveis e analíticas em relação não apenas às destinações financeiras do programa, mas também sobre os critérios que norteiam suas regulamentações, assim como um exame mais analiticamente e teoricamente embasado das séries históricas apontadas e dos dados sobre o cumprimento ou não de suas metas.

Para dar sequência à apresentação do Programa, também se fez necessária a perspectiva histórico-legal de sua base normativa<sup>8</sup>, conforme síntese de Batista (2018), desde a criação do PDDE, com os principais marcos legais que redimensionam o Programa e suas ações agregadas:

QUADRO 1: PRINCIPAIS MEDIDAS LEGAIS QUE REDIMENSIONAM O PDDE E SUAS AÇÕES (CONTINUA)

Medida Legal	Principais Providências
Res. nº 12, de 10 de maio de 1995.	Cria o PMDE.
Res. nº 03, de 04 de março de 1997.	Estabelece a obrigatoriedade da UEx, a definição de recursos, conforme a região do país e a divisão dos valores em custeio e capital.
Res. nº 06, de 13 de maio de 1998.	Adota o Censo Escolar como mecanismo de transferência de recursos do PMDE.
MP 1.784 de 1998.	Altera o nome do PMDE para PDDE e determinação das Secretarias de Educação como responsáveis pelas prestações de contas.
Res. nº 08, de 08 de março de 2000.	Cria a reprogramação de saldos.
Res. nº 10, de 22 de março de 2004.	Retira os gastos com formação de professores, determina que escolas com mais de 50 alunos devem criar a UEx e eleva os valores do Programa.
Res. nº 43, de 11 de novembro de 2005.	Determina um valor adicional por escola com até 20 alunos e distribui os recursos em 80% para custeio e 20% para capital.

<sup>8</sup> As principais bases normativas também estão disponíveis em área específica para gestores, no portal do FNDE: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/consultas>. Acesso em 01 set. 2018.

Portaria Interministerial nº17, de 24 de abril de 2007.	Cria o PDDE Mais Educação.
Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.	Lança o Plano de Metas e Compromissos Todos Pela Educação (Cria o Escola Acessível).
Res. nº 19, de 05 de maio de 2008.	Regulamenta o PDDE PDE e o Escola Acessível.
EC nº 59/2009	Amplia os recursos do PDDE para toda a Educação Básica.
Portaria do MEC nº 971, de 09 de outubro de 2009.	Cria o PDDE Ensino Médio Inovador.
Res. nº 61, de 30 de novembro de 2009	Cria o PDDE Escola do Campo.
Res. nº 30, de 10 de novembro de 2010.	Cria o PDDE Água na Escola.
Res. nº 03, 01 de abril de 2012.	Determina parcela extra de 50% para as escolas que elevaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
Lei nº 12.695, de 25 de junho de 2012.	Contempla os polos da UAB como beneficiário do Programa.
Novo Folder do FNDE (2013)	Determina a memória de cálculo do Programa.
Res. nº 18, de 21 de março de 2013.	Cria o PDDE Escola Sustentável
Res. nº 10, de 18 de abril de 2013.	Define os objetivos do programa e dispõe novos critérios de repasse e execução, incluindo recadastramento automático e possibilidade de as escolas definirem os percentuais de repasse de custeio ou capital.
Res. nº 11, de 07 de maio de 2013.	Cria o PDDE Atletas na Escola.
Res. nº 04, de 31 de março de 2014.	Cria o PDDE Mais Cultura.
Res. nº 05, de 31 de março de 2014.	Divide os recursos do PDDE em duas parcelas.
Res. nº 16, de 09 de dezembro de 2015.	Mantém a divisão dos recursos do PDDE em duas parcelas, porém define um intervalo de transferência de quatro meses para elas serem concretizadas.

FONTE: Adaptado de Batista (2018, p. 88).

Quanto ao destino do PDDE, seu contexto de formulação estava imerso no Plano Decenal Educação para Todos, de 1993, que havia sido criado com base nas orientações internacionais após a conferência mundial de 1990, portanto, o Programa destinou recursos apenas para o ensino fundamental, seguindo as diretrizes de priorização das políticas educacionais daquele período, indicadas principalmente pela UNESCO e pelo Banco Mundial.

Como a metodologia da pesquisa requiritava um aprofundamento sobre os objetivos legais do PDDE, é importante explicar como o trabalho chegou à indicação dos três principais objetivos oficiais do Programa. A Resolução MEC/ FNDE/CD nº 19 de 15 de maio de 2008, que dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, é a primeira resolução a apresentar uma série de tópicos introdutórios aos artigos que regulamentam as normas do programa, trazendo destaque para as seguintes considerações:

CONSIDERANDO a política de fomento ao fortalecimento da participação social e da autogestão dos estabelecimentos de ensino públicos e privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, como meio de consolidação da escola democrática; CONSIDERANDO a necessidade de **sistematizar, disciplinar e aperfeiçoar os procedimentos administrativos** relativos aos processos de adesão e habilitação e às formas de execução e de prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), destinados aos estabelecimentos de ensino públicos e aos privados sem fins lucrativos que ministram educação especial, com o fito de **garantir meios que possibilitem** a consecução dos propósitos da **escola democrática**; CONSIDERANDO os benefícios advindos com a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos; CONSIDERANDO o objetivo de minorar as desigualdades socioeducacionais entre as regiões pela observância do princípio redistributivo dos recursos;



CONSIDERANDO a importância da utilização dos recursos de informática como instrumento de ampliação dos métodos empregados no processo de ensino e aprendizagem, bem como a necessidade de **adequação das instalações das unidades escolares para adoção das novas tecnologias**;

CONSIDERANDO a relevância do **planejamento estratégico** para a sistematização de procedimentos, atividades e ações implementadas no ambiente escolar e **para o fortalecimento da autonomia das escolas**, com vistas à **consecução de seus fins sociais**;

CONSIDERANDO a importância da ação **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)** como parte do conjunto de estratégias previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o **propósito de concorrer para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)** em escolas de ensino fundamental regular nas regiões brasileiras;

CONSIDERANDO a necessidade de realizar adequações arquitetônicas nas escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, com o objetivo de favorecer a igualdade de acesso e as condições de permanência aos alunos, com ou sem deficiência, em suas sedes, assegurando o direito de todos os estudantes de compartilhar os espaços comuns de aprendizagem;

[...]

CONSIDERANDO a importância da escola como espaço no qual **a vivência democrática** pode ser **exercitada** por meio de **atividades educativas e recreativas**;

CONSIDERANDO a necessidade de estimular a ampliação da jornada e espaço escolares para o mínimo de sete horas diárias, em conformidade com o “Programa Mais Educação”, visando à implementação da Educação Integral na rede pública de ensino com atividades nas áreas de aprendizagem, culturais e artísticas, esportivas e de lazer, de direitos humanos, de meio ambiente, de inclusão digital e de saúde e sexualidade;

CONSIDERANDO a necessidade de estimular a promoção de modelo de corresponsabilidade pela gestão do tempo educativo nos municípios mediante ação intersetorial das áreas sociais.

RESOLVE “AD REFERENDUM”:

[...]

Art. 2º: [...] de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria **física e pedagógica** dos estabelecimentos de ensino beneficiários. (BRASIL, 2008b, grifos da autora).

É importante dar destaque as considerações citadas acima, pois apesar de os objetivos do PDDE estarem sintetizados nos artigos da resolução, estes conceitos introduzem e justificam as regulamentações sobre o Programa, fazendo parte de seu escopo legal, oferecendo uma visão mais abrangente sobre os preceitos que nortearam as decisões sobre suas regras, com ênfase claramente dada ao fortalecimento da participação social vista “como meio de consolidação da escola democrática”, além da utilização do termo autonomia da escola, maiores especificações sobre propostas didáticas de diferentes áreas de aprendizagem, o direito a educação e a redução das desigualdades socioeducacionais, além de oferecer maior agilidade dos procedimentos administrativos e, também, não deixa de mencionar a “melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)”.

A principal referência metodológica quanto a identificação dos objetivos do Programa foi o Artigo 23 da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009:

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para

a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2009, grifos da autora).

Para além destas referências, é importante trazer informação do portal online do FNDE<sup>9</sup>, o qual descreve o objetivo geral do Programa como sendo o de prestar “assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar”. Ou seja, este trecho traz a relação entre o PDDE e a elevação do desempenho escolar.

Já o material elaborado pelo MEC, por meio do projeto Formação Pela Escola, do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (BRASIL, 2010), o qual possui um módulo de curso extenso (quarenta horas), específico sobre o PDDE, apresenta os objetivos do programa da seguinte forma:

- o fortalecimento da participação social como meio de consolidação da escola democrática, buscando integração entre poder público / comunidade / escola / família;
- a promoção da autonomia escolar, eliminando a intermediação.
- a celeridade na execução das decisões da escola; e
- racionalização e a simplificação dos procedimentos administrativos. (BRASIL, 2010b, p. 25, grifos da autora).

Importante notar que no material em questão, não houve referência a elevação dos índices do IDEB e há maior ênfase na questão do fortalecimento da participação, autonomia, gestão democrática e agilidade na utilização dos recursos financeiros da escola.

Estas parecem ser as questões mais destacadas também pela Resolução MEC/FNDE/CD nº 10, de 18 de abril de 2013, com ênfase aos objetivos do Programa ligados ao fortalecimento da participação social, a autogestão escolar e, inclusive, o controle social: “CONSIDERANDO a relevância do fortalecimento da autonomia e da autogestão das escolas (...), com vistas à consecução de seus **fins sociais**” e “Art. 2º (...) bem como incentivar a autogestão escolar e o **exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social**” (BRASIL, 2013c, grifos da autora).

Na Resolução nº 8, de 16 de dezembro de 2016, também é destacado o propósito de promover a autonomia escolar (não mais tratada com o termo “autogestão”) nas três vertentes mencionadas na lei do programa (administrativa, financeira e pedagógica):

CONSIDERANDO o imperativo propósito de promover a **autonomia** escolar nas suas vertentes administrativa, financeira e pedagógica, mediante a disponibilização de mecanismos que **ampliem as possibilidades de participação das comunidades**

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/>. Acesso em 01 set. 2018.

**escolares no planejamento** de medidas voltadas ao **fortalecimento do uso racional e transparente** dos recursos do PDDE e suas ações agregadas. (BRASIL, 2016b, grifos da autora).

O trecho acima demonstra a preocupação do programa com a questão do uso racional dos recursos públicos, de maneira transparente, realizada pela participação e planejamento da própria comunidade escolar e evidencia que o termo “autogestão” pode ser compreendido como “autonomia escolar”, nas vertentes administrativa, financeira e pedagógica.

Tendo explicitado sobre os objetivos oficiais do PDDE, é importante trazer referências quanto ao público atendido pelo Programa. Conforme o Artigo 3º da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, o PDDE atende escolas públicas (de educação básica, recenseadas pelo INEP/MEC, em pleno funcionamento) e escolas privadas (de educação especial, recenseadas pelo INEP/MEC, em pleno funcionamento, mantida por Entidade beneficente de Assistência Social, ou de atendimento direto e gratuito ao público).

Para serem beneficiadas com recursos do PDDE, as escolas públicas com mais de 50 (cinquenta) alunos matriculados na educação básica deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas UEx. No caso de a escola possuir menos de 50 alunos, a constituição de UEx é facultativa, porém, recomendada pela resolução. No caso de a escola possuir até 99 (noventa e nove) alunos, é facultada a formação do chamado “consórcio”, que pode congrega a gestão dos recursos de, no máximo, até 5 (cinco) unidades escolares, necessariamente integrantes da mesma rede de ensino, com constituição de uma única UEx<sup>10</sup>. O PDDE também pode ser recebido por polos presenciais da UAB, os quais deverão, obrigatoriamente, constituir suas respectivas UEx para serem beneficiados com os recursos do Programa.

O PDDE abrange ações que possuem finalidades e “públicos-alvo” específicos, embora a transferência e gestão dos recursos sigam os mesmos moldes operacionais estabelecidos pela base legal do Programa, com valores liberados pertencentes a duas categorias econômicas: de custeio e capital.

A “verba de custeio” destina-se a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo, ou seja, aquele que em razão de seu uso corrente, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos, tais como: materiais de expediente, limpeza, construção, etc. e contratação de serviços como de manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc..

---

10 De acordo com o parágrafo 3º do artigo 6º da Resolução nº 10/ 2013: “os consórcios formados até dezembro de 2003 poderão continuar com até 20 (vinte) escolas em sua formação e os formados após essa data deverão observar o disposto no parágrafo anterior”.

A chamada “verba de capital” deve ser empregada na aquisição de materiais permanentes, ou seja, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos, tais como eletrodomésticos, computadores, mobiliário, etc.

A Lei nº 4.320/64 é referência para a classificação de produtos na categoria de despesa com material permanente ou de consumo, assim como a identificação da categoria econômica em que a despesa se enquadra (capital ou custeio), além da Portaria nº 448/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. De acordo com o portal *online* do FNDE, “não significa que todos os bens, materiais e serviços descritos nessa portaria podem ser adquiridos ou contratados com recursos do PDDE e de suas ações. A entidade deve consultá-la para saber em qual categoria de despesa se enquadra o que deseja comprar/contratar, se em capital ou custeio. Para saber em que os recursos do PDDE e de suas ações podem ser aplicados, devem ser consultadas as normas e orientações que tratam especificamente do programa e de cada ação. As dúvidas relacionadas ao assunto devem ser sanadas junto ao setor contábil/financeiro do ente federativo”<sup>11</sup>.

Com relação à finalidade de utilização dos recursos do PDDE, segundo a Resolução FNDE/MEC nº 19 de 15 de maio de 2008, os valores liberados podem ser utilizados na aquisição de material permanente<sup>12</sup>, quando receberem recursos de capital, na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar<sup>13</sup>, na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola<sup>14</sup>, na avaliação de aprendizagem, na implementação de

---

11 Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-recursos><http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-recursos>. Acesso em 01 jun. 2018.

12 Exemplos de material permanente: bebedouro, ventilador, aquecedor, fogão, geladeira, máquina de lavar, cortador de grama, eletrodomésticos etc.; equipamentos audiovisuais, computador, impressoras, escâner, estabilizador de voltagem, máquina copiadora, aparelho de telefone etc.; retroprojektor/projetor digital, gravador, filmadora, máquina fotográfica, aparelhos de TV, de vídeo, DVD etc.; armários, mesas, cadeiras e demais itens de mobiliário escolar; material educativo gravado em vídeo e DVD; coleções ou enciclopédias encadernadas, para composição da biblioteca da escola, desde que não sejam livros didáticos e de literatura distribuídos pelo FNDE por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), ou por meio de outros programas e projetos assemelhados.

13 Exemplos de despesa com manutenção: contratação de serviços para pintura e reparos na estrutura física e nas instalações elétricas, hidráulicas ou sanitárias do prédio escolar etc.; limpeza de caixa d’água, de calhas, de caixa de gordura, de fossa e demais serviços correlatos; contratação de serviços de manutenção de eletrodomésticos, aparelhos de som e imagem, equipamentos de informática, equipamentos de cozinha, máquina copiadora e outros equipamentos congêneres; aquisição de material elétrico, de pintura, hidráulico, e demais materiais básicos de construção necessários à manutenção do prédio.

14 Exemplos de material de consumo: material de limpeza; material de expediente e de papelaria, tais como: grampeador, papel, cartolina, lápis, tinta, giz, apagador, régua, entre outros diversos, desde que sejam para uso coletivo; utensílios de copa e cozinha, tais como: pratos, talheres, copos, canecas, bacias, toalhas de mesa e outros, desde que sejam para uso coletivo.

projeto pedagógico e no desenvolvimento de atividades educacionais<sup>15</sup>, na implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que cria outras modalidades de ação agregada dentro do Programa, no funcionamento das escolas nos finais de semana e, finalmente, na promoção da educação em tempo integral.

Uma medida de aperfeiçoamento do Programa que exige destaque é que, a partir da Resolução nº 10/2013, as escolas passaram a poder definir os percentuais a serem repassados para gastos com custeio ou capital, podendo priorizar suas necessidades por categoria econômica, devendo informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarem receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação. Caso as UEx não informem o percentual desejado em custeio e/ou capital, o FNDE adotará o seguinte padrão:

- Escolas públicas com UEx e polos presenciais da UAB: 80% (oitenta por cento) em recursos de custeio e 20% (vinte por cento) em recursos de capital;
- EM, 50% (cinquenta por cento) em recursos de custeio e 50% (cinquenta por cento) em recursos de capital;
- As escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos matriculados na educação básica, que não possuírem UEx, somente serão beneficiadas com recursos de custeio.

Não é permitido empregar os recursos do PDDE para implementar ações que já estejam sendo financiadas pelo FNDE. Assim, o dinheiro do PDDE não pode ser utilizado, por exemplo, para comprar livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Os recursos do PDDE também não podem ser usados em: gastos com pessoal; gêneros alimentícios; livros didáticos e de literatura já distribuídos pelo FNDE por meio do PNLD e do PNBE; passagens e diárias; combustíveis, materiais para manutenção de veículos e transportes para atividades administrativas; flores, festividades, comemorações, coquetéis, recepções, prêmios, presentes, etc.; reformas de grande porte e ampliação de áreas construídas; despesas de qualquer espécie que caracterizem auxílio assistencial ou individual (uniforme, material

---

15 Exemplos de despesas com atividades educacionais: aquisição de jogos, brinquedos, material artístico, esportivo e demais materiais de caráter pedagógico; passeios e apresentações teatrais, musicais e culturais, de acordo com o projeto pedagógico desenvolvido pela escola; aquisição de fantasias, coletes e uniformes para jogos, desde que sejam de uso coletivo; locação de brinquedos e materiais adequados ao desenvolvimento do projeto pedagógico da escola; o material de processamento de dados (cartuchos para impressora, armazenamento de dados e arquivos digitais etc.); fotocópia ou impressão de apostilas e materiais utilizados nas atividades educacionais e de avaliação de aprendizagem, desde que observadas as normas de direitos autorais.

escolar, etc.); pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa; tarifas bancárias; pagamento de tributos, exceto os incidentes sobre os bens adquiridos e/ou serviços contratados.

Em 2013, foram lançadas as “Ações Agregadas ao PDDE”, em que o MEC fez uso da estrutura de execução descentralizada do PDDE para desenvolver o Plano de Desenvolvimento da Educação, criando outras modalidades de ação dentro do Programa, como hastes de um guarda-chuva, também conhecidas como “ações complementares”, que representam parcelas adicionais de recursos a algumas UEx, seguindo regras específicas em relação ao seu público-alvo, processo de cálculo, transferência, utilização dos recursos, detalhes da operacionalização, entes envolvidos na execução, dentre outros.

Como exemplos dessas ações, podemos citar as escolas que receberam recursos para financiar reformas que promovam acessibilidade aos alunos que apresentam necessidades especiais para locomoção, construções de poços ou cisternas, atenderem as comunidades com atividades de laser, culturais, recreativas e pedagógicas nos finais de semana, ou ainda para o desenvolvimento de planos de estruturação escolar ou de planejamento das ações escolares, dentre outras (BRASIL, 2013).

Andréia da Silva Mafassoli (2017) e Batista (2018) fazem uma descrição pormenorizada de tais ações, das legislações que as disciplinam, das alterações que sofreram ao longo do tempo, descrevendo seus respectivos objetivos e formas de cálculo dos repasses. Ao tratar sobre as alterações sofridas pelo PDDE ao longo da implementação do Programa, Mafassoli explica como o FNDE classifica e distribui estes recursos, demonstrando que o MEC utiliza o formato do PDDE para o desenvolvimento de ações “complementares”, dividindo-o em “PDDE universal” e PDDE “modalidade”. Ou seja, o PDDE “universal” corresponde ao também chamado “PDDE Básico”, referente aos recursos que toda escola pública cadastrada no programa recebe, já o PDDE “modalidade”, é tratado por centros de recursos que miram a realização de ações específicas, que seguem valores, normas e finalidades distintas, podendo ser resumidos da seguinte maneira:

- **PDDE Básico (universal):** destina-se à manutenção do espaço escolar e à aquisição de materiais pedagógicos e de infraestrutura, tendo sido, até 2003, o único formato de transferência para as instituições de ensino alvo do Programa;
- **PDDE Qualidade:** voltado ao atendimento das necessidades pedagógicas da escola. Este eixo inclui o PDDE – Ensino Médio Inovador, PDDE – Atleta na Escola PDDE, PDDE – Escola Sustentável, o PDDE – Mais Cultura na escola, PDDE – Escola Aberta, o PDDE – Mais Alfabetização e o PDDE – Ação emergencial para o RJ.



- **PDDE Integral:** direcionado para promover a educação integral nas escolas públicas brasileiras a partir das ações do PDDE – Mais Educação;
- **PDDE Estrutura:** possui como foco a infraestrutura física da escola e inclui o PDDE – Escola Acessível, o PDDE – Água na Escola, o PDDE – Escola do Campo e o PDDE – Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), por meio de plataforma digital de planejamento, chamada PDDE Interativo.

A descentralização de recursos às escolas envolve tanto as secretarias do MEC na implementação de suas atividades e projetos, quanto os governos estaduais, distrital e municipais, além das entidades mantenedoras das escolas de educação especial. Assim, se destacam: a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) – unidade gestora das ações agregadas do Mais Educação, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador, Mais Cultura nas Escolas e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC) – unidade gestora das ações agregadas Água na Escola, Escola Sustentável, Escola do Campo e Escola Acessível; a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – unidade gestora dos polos presenciais da UAB; as secretarias estaduais e distrital de educação e as prefeituras municípios (EEx) – entidades que executam os recursos do PDDE destinados às escolas com até 50 alunos matriculados.

Em relação a cada ação agregada, o FNDE, por meio da Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), elaborou e disponibilizou, no portal *online* do da Autarquia, um material de apoio para consulta de gestores, com quadros resumos de cada ação agregada (incluindo telefones para contato com o setor responsável por cada uma delas), com informações específicas sobre: normatização, objetivo, beneficiários, condições para o repasse, referenciais para cálculo do repasse por escola, conta depositária, aplicação e contatos. No Apêndice 4, apresenta-se um quadro síntese da base legal das ações agregadas do PDDE<sup>16</sup>.

Importante trazer informações sobre os processos de prestação de contas do PDDE, lembrando que a CRFB/88, no art. 70, parágrafo único, rege que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize e arrecade, guarde, gerencie ou

---

16 Para mais informações sobre cada ação agregada, acessar material disponível em: disponível no Portal do FNDE, “PDDE”, em “área para gestores”, “manuais e orientações”, “capacitação técnica”, “materiais para estudo – PDDE”, disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pdde/area-para-gestores/manuais-e-orientacoes-pdde>>. Acesso em 01 jan. 2019.

administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988).

Como os recursos do PDDE provém da União, toda e qualquer comunidade que utiliza esse tipo de recurso deve prestar contas, por meio dos princípios democráticos e participativos definidos em nossa Constituição. Devem prestar contas dos recursos do PDDE as entidades e os órgãos em nome dos quais os recursos do Programa foram creditados: Unidades Executoras Próprias (UEX); Entidades Executoras (EEX); e Entidades Mantenedoras (EM).

No que diz respeito à execução dos recursos do PDDE, as normas aplicáveis para os órgãos públicos, ou seja, para as EEX (que é o caso das prefeituras municipais e das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, responsáveis pela formalização dos procedimentos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos destinados às escolas de suas redes de ensino) são:

- Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas.
- Demais normas de gestão financeira aplicáveis a entes públicos.
- Normas vigentes afetas ao PDDE.

No que diz respeito à execução dos recursos do PDDE por parte das entidades privadas, ou seja, das UEX (representativas das escolas públicas) e das Entidades Mantenedoras (EM beneficentes de assistência social), as normas aplicáveis são:

- Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011, que estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços, com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelas UEX Próprias e entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público que ministram educação especial, denominadas de Entidades Mantenedoras (EM), de que trata o inciso I, § 2º, do art. 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
- Normas vigentes afetas ao PDDE e a suas ações agregadas.



Para empregar os recursos do PDDE, as recomendações do FNDE partem da reunião dos membros da UEx com a comunidade escolar e local (diretor/a da escola, pais de alunos, funcionários/as, professores/as, equipe técnico-pedagógica, membros representativos dos segmentos sociais da localidade) para elaborar o Plano de Aplicação de Recursos, feito com o intuito de planejar como e em quê investir os recursos do PDDE, de forma a identificar as necessidades da escola, elegendo prioridades, efetuando pesquisa de preços, com registro de valores e orçamentos obtidos em três fornecedores diferentes, submetendo o Plano de Aplicação de Recursos à validação da comunidade, registrando estas decisões em ata para composição do processo de prestação de contas.

O objetivo das normas que regem a prestação de contas do PDDE é que os recursos sejam utilizados de forma transparente, de maneira que a pesquisa de preços possibilite a aquisição de produtos menos custosos e de boa qualidade e, conseqüentemente, melhor aproveitamento de recursos do Programa, sendo que a prestação de contas é obrigatória e os registros oficiais em ata buscam atestar a participação da sociedade na execução do PDDE, com a aprovação do Plano de Aplicação dos Recursos, por parte de representantes da comunidade local e escolar, o que efetivaria, mesmo que formalmente, o direito sobre o conhecimento de onde são empregados os recursos públicos.

Os manuais e orientações para a prestação de contas do PDDE estão disponíveis do portal do FNDE<sup>17</sup> e, de acordo com o “Guia de Orientações para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do PDDE”<sup>18</sup>, os procedimentos para utilização dos recursos do programa, nos moldes estabelecidos pela Resolução nº 9, de 2011, podem ser resumidos em 5 (cinco) passos: 1º) Levantamento e seleção das necessidades prioritárias; 2º) Realização de pesquisas de preços; 3º) Escolha da melhor proposta; 4º) Aquisição e/ou contratação; 5º) Guarda da documentação.

No referido guia, baseado na Resolução nº 9, de 2011, tem-se que:

Inicialmente, a UEx ou EM beneficiária dos recursos do PDDE deverá realizar, com a participação de professores, pais, alunos, entre outros membros da comunidade escolar, o levantamento das necessidades prioritárias da escola que representa e a

---

17 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/consultas> Acesso em 01 out. 2018.

18 Guia de orientações criado pelo FNDE em 2011, vigente até o presente momento e disponível em <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10424:procedimentos-guia-de-orientacoes> Acesso em 01 out. 2018.

seleção dos materiais e bens e/ou serviços destinados a suprir essas necessidades. Todos os materiais e bens e/ou serviços escolhidos, bem como as razões que determinam as escolhas, deverão ser registrados em ata, com subsequente **afixação de sua cópia legível em local de fácil acesso e visibilidade**, na sede da escola beneficiária, **para divulgação**, em especial à comunidade escolar, das aquisições e/ou contratações que serão realizadas com os recursos do PDDE. Tal iniciativa tem por objetivo **incentivar a participação e o controle sociais na gestão** desses recursos, **promover escolas mais democráticas e garantir maior transparência no uso do dinheiro público** (BRASIL, 2011b, p. 6, grifos da autora).

Este primeiro passo envolveria, portanto, convocar a comunidade escolar, observar as regras do programa, identificar necessidades, eleger prioridades e fazer o registro em ata. Em participação da pesquisadora no curso de capacitação técnica sobre PDDE (oferecido pelo FNDE na cidade de Florianópolis/SC, em agosto de 2018), pôde-se observar a ênfase dada pelo palestrante da Coordenadoria do PDDE de Brasília na descrição da ata e do registro da reunião, comentando que esta é a única maneira de demonstrar para o FNDE que as decisões sobre o uso dos recursos foram feitas de forma participativa. Contudo, a análise destas normas e manuais verifica um maior destaque para a necessidade do registro em ata, do que para as formas de realizar uma reunião participativa e democrática de fato, com maior ênfase ao caráter burocrático da importância do registro, do que às maneiras de como ampliar e efetivar uma gestão democrática dos recursos.

O segundo passo, após o levantamento das prioridades, é realização de pesquisa de preços, sendo que o próprio FNDE sugere que esta ocorra, preferencialmente, junto ao comércio local (o que favoreceria a redução de custos e fortaleceria a economia da região), com fornecedores e/ou prestadores que atuem nos ramos do produto e/ou do serviço a ser adquirido e/ou contratado, sendo obrigatória a avaliação de, no mínimo, três orçamentos.

Há um formulário chamado “Consolidação de Pesquisas de Preços” para indicação de três orçamentos, que deverão fazer parte do processo de prestação de contas para apuração dos menores preços obtidos para cada item ou lote cotado e definição dos fornecedores e/ou prestadores nos quais poderão ser efetivadas as compras e/ou contratações. Esta medida busca evitar quaisquer tipos de favorecimentos e permitiria a escolha da proposta mais vantajosa para o erário, isto é, aquela que oferece produtos e/ou serviços de melhor qualidade pelo menor preço.

O terceiro passo envolve a escolha da melhor proposta de fornecedor e aquisição do material/contratação do serviço.

Para seleção da proposta mais vantajosa ao erário, deverão ser considerados, entre outros julgados pertinentes, os seguintes critérios: 1) menor preço obtido para o item ou lote cotado; 2) menor preço global (quando não for viável a compra ou contratação com base no

menor preço, podendo registrar em ata os motivos para realização da aquisição ou contratação com base no menor preço global da proposta, que ocorre, por exemplo, quando nenhum outro fornecedor oferece aquele material/serviço nas proximidades); 3) melhor qualidade do produto e/ou serviço (que, segundo o Guia de orientações, deve ser avaliada cautelosamente pela UEx ou EM, analisando durabilidade, funcionalidade ou desempenho, com vistas à obtenção da proposta que melhor atenda às necessidades da escola que representa, evitando transtornos com aquisições que não alcancem satisfatoriamente os resultados esperados); e 4) prazos e condições de entrega de produtos ou execução de serviços satisfatórios (de forma a não comprometer a manutenção e o desenvolvimento das atividades educacionais na escola).

Seguida da avaliação dos orçamentos e da definição dos fornecedores e/ou prestadores, a UEx ou EM poderá realizar a compra e/ou a contratação, se atentando para os seguintes procedimentos:

No caso de serviços realizados por pessoas físicas (consertos, pequenas reformas, reparos, etc.), pode ser aceito, como documento probatório da despesa, recibo, desde que dele constem, no mínimo, as especificações dos serviços, o nome, CPF, RG, endereço, telefone e a assinatura do prestador. Algumas informações devem constar dos documentos comprobatórios das despesas (nota fiscal, cupom fiscal, fatura, recibo, etc.): a) as siglas do FNDE, do PDDE e, se for o caso, da correspondente ação agregada ao programa (Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola, Educação Integral, etc.), conforme exemplificado a seguir: FNDE/PDDE ou FNDE/PDDE/PDE Escola ou FNDE/PDDE/ Educação Integral, etc.; b) atesto de recebimento do material ou bem fornecido ou do serviço prestado, após conferência e concordância pela UEx ou EM, quando da entrega do produto ou da conclusão do serviço. Exemplo: “Atesto que os materiais discriminados nesta nota fiscal foram recebidos em xx/xx/xx”; e c) registro de quitação da despesa dado pelo fornecedor do produto ou prestador do serviço. Exemplo: “Recebido”; “Pago”; “Quitado”. Atenção: essas informações podem ser registradas manualmente ou mediante carimbo. (BRASIL, 2011b, p. 9).

Até 2018, os pagamentos das despesas deveriam ser efetivados mediante emissão de cheque nominativo, transferência eletrônica de disponibilidade ou por ordem bancária, contudo, o FNDE lançou um projeto-piloto chamado “cartão PDDE”, o qual deve ser implementado em todo o país, a fim de disponibilizar um cartão eletrônico para execução das despesas do programa.

Apesar de tais regulamentações estarem definidas em lei, há contradições, como por exemplo, um caso identificado pela análise das atas de uma das escolas participantes da pesquisa pré-teste, conforme publicado em Viana (2019), em que se identificou um direcionamento do destino/gasto dos recursos do PDDE, por parte da própria prefeitura. A ata cuja pauta era “Discutir sobre a verba recebida do PDDE-Mais Ed. de 29/11/2013”, cita uma “proposta de ensino da secretaria municipal de educação”, com prescrição de fornecedor localizado em outro estado (Paraná), o qual estaria “de acordo com as licitações da prefeitura”

e “melhor atenderia à proposta pedagógica do município”, descrevendo que “ficou decidido” que a escola gastaria R\$ 13.000,00 – do total disponibilizado pelo PDDE-Mais Educação naquele ano – com materiais do fornecedor “Editora Positivo Ltda. de Curitiba”.

Analisando as notas fiscais referentes a esse repasse, verificou-se que foi gasto o valor de R\$ 12.870,0012 com apostilas “Positivo”, o que estaria contra os preceitos legais do PDDE, que requerem deliberação e aprovação junto à APP, e não junto à prefeitura. A pesquisa solicitou justificativas por parte da secretaria de educação, procurando saber se a editora em questão ganhou processo de concorrência e se houve processo de licitação, mas a resposta obtida foi de que houve uma reunião coletiva no âmbito da secretaria, naquela ocasião, com diretores de todas as escolas municipais, os quais assistiram a uma exposição de material com um palestrante da referida empresa, seguida de votação entre os presentes, deliberando que todas as escolas, com alunos matriculados no ensino integral, contratariam esse fornecedor para compra de apostilas.

Em visita à secretaria e com coleta de uma outra ata, referente a esse mesmo repasse, porém de outra escola, com registros mais detalhados, foi identificada a justificativa: “inexigibilidade de licitação, conforme artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, (...) diante da inexistência de outra empresa que disponibiliza material que atende a proposta da rede municipal”. Nesta outra ata, havia a informação também, de que o preço contratado tinha sido de R\$130,00 por kit individual, contendo dois volumes, observando que este era o valor “praticado no mercado”.

Compreende-se que esta foi uma deliberação coletiva, porém, não na escola, mas na prefeitura, durante palestra de propaganda da editora em questão, com participação apenas dos diretores de escola, de forma centralizada, excluindo a APP do processo decisório e, portanto, ferindo as normatizações legais do PDDE quanto à participação e quanto aos três orçamentos para realização de compras e serviços.

Este caso é um exemplo que demonstra que há brechas nos procedimentos quanto ao uso desses recursos no âmbito das próprias administrações centrais, que carecem de maior fomento da cultura democrática e de fiscalização.

O quarto passo antes da guarda da documentação diz respeito à doação de bens permanentes, enfatizada no guia do FNDE e nos cursos de capacitação técnica, pois as compras ou confecções de materiais permanentes adquiridos/confeccionados pelas UEx com recursos do PDDE tornam-se bens patrimoniais, que devem ser incorporadas ao patrimônio público mediante apresentação do formulário chamado “Relação de bens adquiridos ou produzidos”, providenciando o Termo de Doação desses bens, concedendo-os à prefeitura ou à secretaria

estadual ou distrital de educação, conforme a vinculação da escola. A prefeitura ou a secretaria, por sua vez, faz o tombamento, ou seja, registra o bem em seu patrimônio, identificando-o com uma plaqueta. Essa medida é importante, pois possibilita que as pessoas identifiquem os bens patrimoniais adquiridos com os recursos do programa (recursos públicos) (BRASIL, 2010b, p. 93).

O quinto e último passo da execução dos recursos é a guarda de documentos: toda a documentação probatória das aquisições e contratações, referidas nesse Guia de Orientações, deverá ser mantida em arquivo, em boa ordem e organização, na sede da escola beneficiária, acompanhado dos demais documentos do PDDE, à disposição da comunidade escolar, do FNDE, do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo. A documentação deve conter:

- atas registrando o levantamento das necessidades prioritárias da escola, a definição dos critérios de escolha adotados para seleção das melhores propostas, justificativas e quaisquer outros esclarecimentos pertinentes;
- orçamentos apresentados pelos proponentes;
- Consolidações de Pesquisas de Preços preenchidas;
- originais das notas fiscais, cupons fiscais, faturas, recibos, etc.;
- cópia dos comprovantes de pagamento (cheques, transferências eletrônicas de disponibilidade, etc.); e
- outros documentos julgados necessários à comprovação do uso dos recursos (BRASIL, 2011b, p. 10).

Conforme a Resolução nº 8, de 16 dezembro de 2016, as entidades gestoras do PDDE e de suas Ações Agregadas devem guardar a documentação referente à execução e prestação dos recursos por dez anos. Os arquivos originais devem ser arquivados na sede da UEx, ou seja, no âmbito das escolas, e as cópias devem ser enviadas e arquivadas nas prefeituras municipais, distritais ou secretarias de educação (contudo, a pesquisa teve dificuldades em coletar a documentação da prestação de contas dos últimos cinco anos, de 2012 a 2017, no âmbito das escolas participantes da pesquisa pré-teste, solicitando via secretaria de educação), além de ter encontrado resistência por parte da Gerência Regional da Secretaria Estadual de Educação de SC, responsável pelas UEx da região onde foi realizada a pesquisa pré-teste. Como houve demora e dificuldade de contato para obter autorização para a realização da pesquisa pré-teste em escolas estaduais, a pesquisa pré-teste foi realizada apenas em escolas municipais, o que foi suficiente para investigar escolas públicas urbanas e rurais, de pequeno e grande porte, que contribuíram com o desenvolvimento dos instrumentos metodológicos.

É importante mencionar que a prestação de contas é obrigatória mesmo se os recursos (ou parte deles) não tiverem sido utilizados naquele período. Nesse caso, a UEx deve reprogramar os saldos restantes em suas contas bancárias para o exercício seguinte, gerando

juros referentes à aplicação financeira do saldo em sua conta poupança, devendo informar nos documentos de prestação de contas os motivos pelos quais os recursos disponíveis não foram utilizados, indicando que serão reprogramados para uso no ano seguinte.

A Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014, em seu capítulo II, “Das formas e prazos das prestações de contas”, especifica no artigo 2º que a prestação de contas deverá ser analisada e julgada pela EEx, representativa da UEx, e alimentada no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), pela própria EEx, com o prazo de 30 de abril do ano subsequente ao repasse.

Neste sentido, a UEx deve, por recomendação do FNDE, juntar os extratos bancários, Notas Fiscais, cópias de cheques e outros documentos necessários até o último dia útil do ano seguinte ao repasse, para então encaminhá-los à sua EEx, que os analisará, fazendo julgamento de parecer sobre a prestação de contas apresentada pela escola e registrando a execução dos recursos do PDDE no SIGPC. O FNDE é responsável pelo monitoramento e controle das informações alimentadas no SIGPC, requisitando tomada de contas, se for julgado necessário pela Autarquia, e realizando auditorias aleatoriamente nas UEx cadastradas no programa.

Caso a escola possua menos de cinquenta alunos matriculados e não conte com UEx, é a própria EEx responsável por realizar a junta de documentos e registrá-los no SIGPC. No caso das escolas privadas de educação especial, com EM, é a própria entidade que alimenta os registros no SIGPC, até o dia 30/04 do ano seguinte ao repasse, pulando a etapa da verificação por parte da prefeitura/secretaria de educação.

Caso as UEx não prestem contas dos recursos, os repasses são suspensos e a entidade e os gestores ficam com cadastro de inadimplentes, podendo haver processo administrativo, civil e/ou criminal contra os responsáveis, além dos prejuízos para comunidade, escola, entidade e seus dirigentes. Conforme os artigos 4º e 5º da Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014, diversas são as consequências para aqueles que se omitem no dever de prestar contas, sendo as principais: a) suspensão de repasses do PDDE e de suas ações às entidades; b) inscrição das entidades e de seus dirigentes em cadastros de inadimplentes; c) instauração de processo administrativo e, se for o caso, judicial em desfavor dos responsáveis, com vistas à restituição dos valores (corrigidos monetariamente); d) impedimento dos responsáveis licitarem ou contratarem com a administração pública; e) inabilitação dos responsáveis para exercerem cargo ou função pública, inclusive cargos eletivos; e f) penhora de bens dos responsáveis pela omissão, para garantir o ressarcimento dos valores (corrigidos monetariamente).

O trabalho de Reis (2019) traz discussões importantes sobre o caráter burocrático e penalizante que envolve a prestação de contas do PDDE e as sanções quanto às irregularidades deste processo, investigando a rede municipal de ensino de Santo Antônio do Tauá, que foi



identificada a mais inadimplente do estado Pará em relação à prestação de contas do PDDE. O autor elenca os motivos que condicionaram esta situação: a) ausência de documentação comprobatória das despesas da execução do Programa; b) não utilização dos recursos financeiros transferidos à conta do programa; c) pagamento sem a regular liquidação da despesa; d) descrição insuficiente dos produtos e/ou serviços na documentação comprobatória; e) ausência de tombamento e incorporação dos bens adquiridos/ produzidos; f) ausência de identificação comprobatória com o nome do Programa; g) ausência de registro que ateste o recebimento dos materiais adquiridos e/ou dos serviços prestados; h) os bens permanentes adquiridos não foram localizados.

Segundo o autor, foram encontradas pela auditoria do FNDE junto ao município de Santo Antônio do Tauá várias impropriedades na operacionalização do PDDE, em sua grande maioria relacionadas a questões extremamente simples, o que denota, segundo Reis, a fragilidade dos conselhos escolares na operacionalização dos recursos – situações que ocorreram em 58% das unidades executoras investigadas em seu trabalho.

Tendo por base as falas dos entrevistados por sua pesquisa, Reis (2019) explica que os achados advindos da auditoria do FNDE quanto à inadimplência das escolas estão relacionados a pequenos problemas de caráter documental, itens que, uma vez sanados, possibilitam a retomada dos repasses financeiros, mas que não são os principais causadores das inadimplências no PDDE no município. Segundo ele, os grandes problemas foram as omissões no dever de prestar contas junto ao FNDE (nos exercícios 2004, 2011 e 2012) e a turbulência política (exercício 2013) causada pela cassação de mandato do prefeito local e mudanças sucessivas de prefeitos e no quadro administrativo local, que repercutiram diretamente nos trâmites processuais de todos os programas educacionais assistidos financeiramente pelo FNDE na cidade (REIS, 2019, p. 163).

Os estudos de Reis (2019) trazem evidências de que algumas pessoas da comunidade das escolas investigadas não queriam fazer parte do Conselho de Escola, pois temiam as sanções que os processos administrativos e financeiros poderiam lhes causar, assim como Silva Filho (2012, p. 63), que discute em seu trabalho a responsabilidade do papel da direção escolar quanto ao conhecimento e as atribuições que envolvem os procedimentos burocráticos do Programa – questões abordadas pelos instrumentos metodológicos da presente pesquisa e discutidas no Capítulo 4, sobre a visão de quem está na escola, conforme dados coletados pela enquete nacional.

Para compreender o funcionamento do PDDE e inclusive pensar em proposições quanto aos seus procedimentos, também faz-se necessário explicar sobre como se dá o cálculo

dos repasses do Programa, que é feito a partir da soma de um valor fixo, definido por tipo de estabelecimento de ensino (rural, urbano, privado de educação especial ou polo presencial da UAB) com um valor variável (de acordo com o número de alunos matriculados no estabelecimento, computados pelo Censo Escolar do ano anterior), conforme o artigo 11 da Resolução nº 10/2013 do MEC, tendo como parâmetros os “Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE”.

FIGURA 2: VALORES REFERENCIAIS DE CÁLCULO PARA REPASSES DO PDDE BÁSICO

1. Valor Fixo/ano (VF/a) = R\$ 1.000,00
a. Escola pública urbana com UEx: 1 x VF/a
b. Escola pública rural com UEx: 2 x VF/a
c. Escola privada de educação especial: 1 x VF/a
d. Polo presencial da UAB: 3 x VF/a
2. Valor Per Capita/ano (VPC/a) = R\$ 20,00
a. Alunos de escolas urbanas ou rurais com UEx: 1 x VPC/a
b. Alunos de escolas urbanas sem UEx: 2 x VPC/a
c. Alunos de escolas rurais sem UEx: 3 x VPC/a
d. Alunos público alvo da educação especial em escola pública: 4 x VPC/a
e. Alunos de escola privada de educação especial: 3 x VPC/a
f. Alunos de polos presenciais da UAB: 1 x VPC/a

FONTE: BRASIL, Resolução nº 10/2013. Anexo I.

O número de alunos que serve de base para o cálculo do valor per capita do PDDE Básico, no caso de UEx, EEx e EM, é o do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. No caso dos polos presenciais da UAB, considera-se para cálculo do PDDE Básico o número atualizado de alunos matriculados no estabelecimento de ensino, de acordo com dados fornecidos pela CAPES. Caso a escola pública não possua uma UEx, o montante será calculado considerando apenas o valor variável.

Para efeito de exemplo, pode-se pensar no caso de uma escola pública urbana, que possui em 2018, 362 alunos matriculados, por exemplo, e que conta com sua UEx. No ano anterior, em 2017, a escola contava com 350 matrículas. Sendo assim, poderíamos calcular o repasse a ser disponibilizado para a escola em 2018 da seguinte maneira:

- 1 Valor Fixo/ano para uma escola pública urbana com UEx = 1 x R\$ 1.000,00 □ R\$ 1.000,00;
- 2 Valor Per Capita/ano para alunos de uma escola pública urbana com UEx = 1 x R\$ 20,00 = R\$ 20,00 x 350 matrículas em 2017 □ R\$ 7.000,00;
- 3 Soma do Valor Fixo e do Valor Per Capita/ano = R\$ 1.000,00 + R\$ 7.000,00 □ R\$ 8.000,00.



A escola deste exemplo receberia em 2018, portanto, o valor de R\$ 8.000,00 provenientes do PDDE (cerca de R\$ 23,00 por aluno/ano). Mesmo tendo um número de matrículas um pouco superior em 2018 (12 alunos a mais), o montante do PDDE é calculado conforme o número de alunos do ano anterior ao repasse (no caso, 350 matrículas, em 2017), portanto, é importante lembrar que caso pretenda-se calcular o montante que uma escola receberá num dado ano, por aluno, por exemplo, pode-se fazer a divisão do valor total a ser repassado pelo número de alunos matriculados no próprio ano analisado, o que trará uma informação mais fiel quanto ao montante de dinheiro que a escola disponibilizará para a quantidade real de alunos naquele ano, contudo, ressalta-se que o valor aluno/ano do PDDE é influenciado pelo número de alunos do ano anterior.

As transferências dos recursos do PDDE são realizadas anualmente, em caráter suplementar, sem a necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste de natureza financeira, o que torna o processo de movimentação, utilização e prestação de contas do recurso público mais ágil, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias que surgem no cotidiano escolar.

Em 2014, ocorreu uma alteração fundamental quanto ao repasse do PDDE. Desde a criação do Programa até o ano de 2009, o repasse era feito em parcela única e anual, depositada nas contas bancárias das UEx. A partir de 2014, o repasse foi dividido, passando a ser feito em duas parcelas anuais<sup>19</sup>. Foram encontradas reportagens na mídia e fontes de jornal sobre o atraso nos repasses do PDDE, divulgado da seguinte maneira: “O Ministério da Educação afirmou que implementou uma ‘nova sistemática’ para a transferência dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. O pagamento passou a ser feito em duas vezes, disse a pasta. Não informando, porém, quando a segunda parcela será transferida” (TAKAHASHI, 2014). Ou ainda, que “a segunda parcela de 2014 não chegou a nenhum município e ainda não temos notícias de como ficará, diante desse atraso, o repasse de 2015” (MELO, 2015), além disso, matérias sobre “redução de mais de 70% no valor dos repasses do PDDE-Mais Educação” (ZINET, 2015).

De fato, no Relatório Anual de Atividade de Auditoria Interna do FNDE, referente ao ano de 2014 (BRASIL, 2015), há evidências de que o repasse anual do PDDE naquele ano, que

---

19 No Relatório de gestão do FNDE de 2014, há referência de que este parcelamento havia sido feito apenas naquele ano, “excepcionalmente”, porém, sabe-se que este procedimento foi mantido até ser regulamentado, em 2016: “Excepcionalmente, no exercício de 2014, os recursos do PDDE Básico destinados às escolas públicas estaduais e municipais foram divididos em duas parcelas iguais, sendo a 1ª paga no ano vigente e a 2ª com previsão de pagamento em janeiro de 2015” (BRASIL, 2015, p. 153).

deveria ter sido feito em parcela única, foi dividido em duas parcelas, por motivos de “indisponibilidade financeira”:

Os valores da maioria das ações foram, **excepcionalmente, divididos em duas parcelas**, com o objetivo de **adequar ao fluxo da disponibilidade orçamentária e financeira para o ano de 2014**. Destacamos que o início da execução da 1ª parcela do PDDE Básico ocorreu em 30 de abril de 2014 estendendo-se até 31 de dezembro do mesmo exercício. Os recursos da 2ª parcela do PDDE básico e as demais ações constantes do Quadro A.5.2.50 **foram empenhados** em 2014, **mas por indisponibilidade de limite financeiro os recursos não foram liberados** no mesmo exercício, ficando a previsão do repasse para o ano de 2015. (BRASIL, 2015, pág. 152, grifos da autora).

Segundo o referido relatório, foram usados recursos do Programa de Trabalho Resumido (PTRES) para suprir esta insuficiência, destinados ao financiamento do PDDE básico e ações vinculadas, além de recursos do Ministério do Esporte, especificamente para escolas participantes do PDDE Educação Integral (Programa Mais Educação), afirmando que “o FNDE vem envidando esforços para elevar esse quantitativo” (BRASIL, 2015, pág. 153).

Em 31 de dezembro de 2015, a Assessoria de Comunicação Social do FNDE divulgou, no portal online do MEC, a notícia de que “PDDE tem novas regras para reprogramação de saldos e repasses financeiros”<sup>20</sup>, informando que “as transferências financeiras do PDDE Básico serão feitas em duas parcelas anuais, uma em cada semestre, com um intervalo mínimo de quatro meses entre os dois repasses”, dentre outras informações.

Apenas em 2016, a divisão do repasse do PDDE em duas parcelas foi regulamentada legalmente, conforme Artigo 5º da Resolução nº 08 de 16 de dezembro de 2016, que altera o Art. 2º da Resolução CD-FNDE n.º 16, de 9 de dezembro de 2015, passando a valer a seguinte redação: “Art. 2º. O repasse de recursos a serem destinados anualmente às escolas, calculados na forma estabelecida no art. 11 da Resolução CD-FNDE n.º 10, de 18 de abril de 2013, **dar-se-á em duas parcelas semestrais**” (BRASIL, 2016b, grifos da autora). ”.

Quanto a esta divisão de parcelas, os relatórios Anuais de Atividade de Auditoria Interna do FNDE, referentes aos anos de 2014 a 2017, apontam para montante significativo do PDDE inscrito em “restos a pagar”, com previsão de repasse para o ano seguinte. Sobre a dotação final apresentada no relatório de 2015, por exemplo, aproximadamente 97% dos recursos foram empenhados, contudo, 72% foram pagos no exercício e 25% foram inscritos em restos a pagar. Quanto aos atrasos das parcelas de 2014, pagas em 2015, encontrou-se a seguinte referência:

---

20 Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/7961-pdde-tem-novas-regras-para-reprograma%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o-de-saldos-e-repasses-financeiros>. Acesso em 01 nov. 2017.

Os recursos empenhados no exercício de 2014 **não foram pagos até o fim do exercício de 2015**, devido à **indisponibilidade de limite financeiro**. Ressalta-se que os recursos orçamentários e financeiros da ação Educação Integral/Esporte na Escola são de responsabilidade do Ministério do Esporte. O referido Ministério, em 2015, não liberou limite financeiro para o pagamento da referida ação (BRASIL, 2016a, p. 64, grifos da autora).

Tal ocorrência também foi encontrada em 2016, em que o relatório do FNDE aponta que os pagamentos efetivados naquele exercício corresponderam a 77,5% do total orçamentário empenhado: “houve cancelamento de R\$ 230 milhões, os quais foram remanejados para atender a outras políticas educacionais, razão pela qual o programa e suas ações agregadas contaram com dotação final (atualizada) da ordem de R\$ 1,7 bilhão” – de 1,93 bilhão do orçamento inicial (BRASIL, 2016, p. 79). Outra referência aos atrasos dos repasses consta no seguinte trecho:

Durante o exercício de 2016, **houve atrasos na liberação de recursos** pelos órgãos Setorial e Central do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, principalmente nos 1º, 2º e 3º trimestres, **o que ocasionou oscilação na execução financeira** da Autarquia. Esses atrasos **não estão sob a gestão do FNDE e se relacionam à atividade econômica e situação política do País**. (BRASIL, 2017a, p. 239, grifos da autora).

Sobre a redução orçamentária do PDDE, a reportagem de Caio Zinet (2015) para o Centro de Referência em Educação Integral revela a apreensão do ex-ministro da Educação Renato Janine Ribeiro sobre o investimento em educação: “Em setembro, o ex-ministro, Renato Janine Ribeiro, afirmou que o MEC só deve começar a recuperar o poder de investimento a partir de 2017. ‘Estamos em um momento de dinheiro escasso e isso vai se prolongar. A expectativa (...) é que durasse apenas este ano. Hoje é que dure o ano que vem também e que se tenha mais dinheiro somente em 2017’, relatou Janine em entrevista exclusiva ao Centro de Referências em Educação Integral” (ZINET, 2015).

Naquela ocasião, diversos comitês territoriais de educação integral, presentes no III Fórum de Educação Integral de Pernambuco, assinaram um manifesto, no qual demandam a garantia de que os recursos cheguem às escolas com mais previsibilidade e regularidade, permitindo planejamento das secretarias e das escolas. Além de denunciarem os cortes, criticaram os atrasos nos repasses do Mais Educação durante 2015 e demandaram, com urgência, uma resolução sobre a institucionalização da política de educação integral.<sup>21</sup>

---

21 Carta manifesto disponível em: <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2015/11/comit%C3%AAs-territoriais-de-educac%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf><https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2015/11/comit%C3%AAs-territoriais-de-educac%C3%A7%C3%A3o-integral.pdf>. Acesso em 01 set. 2018.

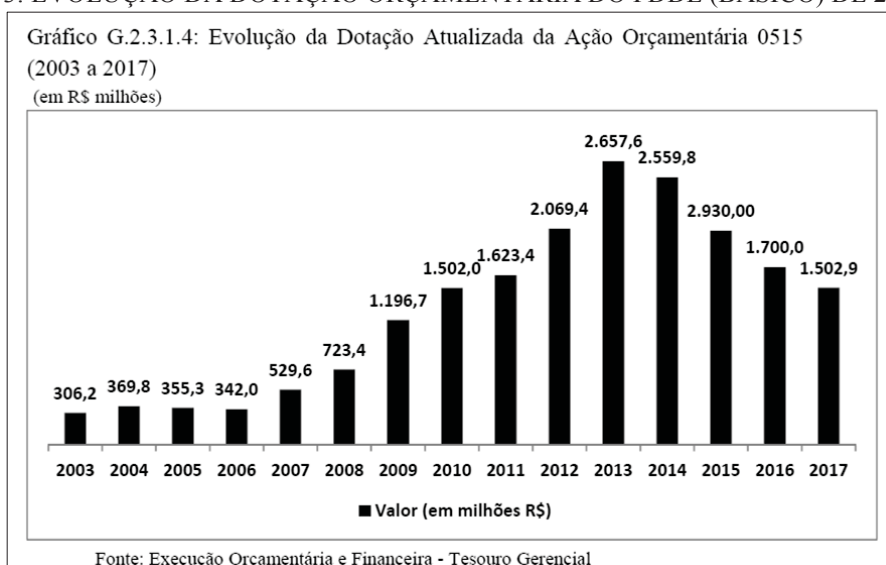
Considera-se importante dar destaque ao manifesto da sociedade civil divulgado pela reportagem citada acima, pois os cortes orçamentários implicaram na redução dos valores executados pelo PDDE nos anos em questão e as escolas beneficiárias do Programa sofreram o impacto destes atrasos na gestão financeira no cotidiano de suas atividades, sem saberem sobre quando o (segundo) repasse (de 2014) ocorreria, além de acumular as parcelas atrasadas nos anos seguintes (entre 2015 e 2016) de uma maneira que prejudicou o planejamento de seus gastos e a organização dos documentos de prestação de contas.

A verificação de campo nas escolas participantes da pesquisa pré-teste (VIANA, 2019) traz evidências sobre as implicações destes cortes na realidade de gestão da escola, demonstrando que tais ocorrências, tanto em relação ao não recebimento de uma parcela que estava em expectativa pela escola, quanto ao recebimento repentino de uma parcela atrasada, comprometem sobremaneira a possibilidade de articulação da comunidade escolar para gerir tais recursos:

Essa é uma constatação grave, pois nos leva a questionar como seria possível a escola ter um nível considerável de autonomia financeira, administrativa e didática (como preveem os objetivos legais do PDDE), se ela desconhece quando e/ou quanto de recursos vai receber no ano. Como a escola pode se programar, se os valores totais disponibilizados pelo PDDE são significativamente alterados de um ano para o outro? A instabilidade dos valores anuais repassados às escolas demonstra a baixa capacidade do programa em promover a autonomia no planejamento financeiro, prejudicando a autonomia administrativa e, consequentemente, a autonomia didático-pedagógica, já que o atraso inviabiliza a aquisição de materiais e realização de serviços necessários para a escola, frustrando seu planejamento. (VIANA, 2019, p. 139).

A figura a seguir evidencia a redução da dotação orçamentária destinada ao PDDE a partir de 2014:

FIGURA 3: EVOLUÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PDDE (BÁSICO) DE 2003 A 2017



FONTE: BRASIL, 2018, p. 81.

Conforme o Relatório Anual De Atividades de Auditoria Interna do FNDE referente ao ano de 2017, “a partir de 2014, tem ocorrido a desaceleração das políticas educacionais referentes às Ações Agregadas, que, por sua vez, é a principal razão da redução gradativa da dotação final da ação orçamentária mencionada, conforme informa o Gráfico G.2.3.1.4” (BRASIL, 2018, p. 81).

Nos relatórios de gestão dos anos de 2015 em diante, não foram encontradas referências à descontinuidade das ações agregadas do PDDE, contudo, estas oscilações orçamentárias acarretaram o atraso ou a interrupção de algumas ações, como foi detectado, por exemplo, nas escolas participantes da pesquisa pré-teste: no ano de 2014, o PDDE-Escola não foi transferido integralmente. Sua segunda parcela foi repassada à CMEI somente em agosto de 2016. Em 2015, não houve repasse de nenhuma parcela referente ao PDDE-Mais Educação. A partir de então, o valor da ação foi drasticamente reduzido, devido aos cortes orçamentários do Governo Federal, que liberou o dinheiro somente em dezembro de 2016, dividido ainda em duas parcelas, recebendo o segundo repasse apenas em setembro de 2017 (VIANA, 2019). O PDDE Mais Educação deixou de ser repassado aos municípios participantes da verificação de campo a partir de 2017.

Tais referências trazem a dimensão de quanto as alterações do contexto político e econômico, assim como seus consequentes cortes orçamentários, no âmbito central do governo federal e do MEC, afetaram diretamente o PDDE e a gestão financeira das escolas públicas.

O presente capítulo de apresentação do Programa pretende encerrar a descrição proposta trazendo as chamadas “inovações” do PDDE. De acordo com o material disponibilizado durante o Curso de Capacitação Técnica oferecido pelo FNDE<sup>22</sup>, o PDDE conta com algumas “inovações” mais recentes, envolvendo: a) Resolução nº 8, de 16/12/2016; b) Resolução nº 6, de 27/02/2018; c) cartão PDDE; d) TV PDDE; e) Boletim “Dicas PDDE” e f) Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada (IDEGES).

A Resolução nº 8, de 16/12/2016 é considerada uma inovação que aperfeiçoa o PDDE, pois flexibiliza o uso de saldos das Ações Agregadas do Programa, além de permitir que as UEx utilizem os saldos restantes de diferentes contas do PDDE (que estavam extintas ou paralisadas)

---

22 A pesquisadora participou do Curso de Capacitação Técnica do FNDE, ministrado pela própria equipe de Brasília da Coordenação do PDDE/FNDE, realizado em Florianópolis/SC, em 30 e 31 de agosto de 2018 com o apoio da União dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME-SC). Disponível em: <http://undime-sc.org.br/evento/capitacao-tecnica-pdde/http://undime-sc.org.br/evento/capitacao-tecnica-pdde/>. Acesso em 01 out. 2018.

em outras despesas, que não necessariamente aquelas delimitadas pelas regras da ação agregada a qual o recurso inicialmente fora liberado, contanto que sejam gastos na finalidade do PDDE como um todo.

A medida foi tomada, pois no final de 2016, constatou-se cerca de R\$ 24 milhões<sup>23</sup> de saldos provenientes de Ações Agregadas ao PDDE, cujos últimos repasses aconteceram até 2012 – recursos que já deveriam ter sido usados ou devolvidos (BRASIL, 2017a). Durante o referido curso de capacitação, representantes do FNDE informaram valores de saldo ainda maiores, justificando a necessidade de flexibilização trazida por esta medida.

Tal resolução também traz uma nova forma para devolução de recursos que foram debitados indevidamente da conta do PDDE, permitindo que a entidade reponha o valor diretamente para a conta bancária, possibilitando que as escolas não sejam prejudicadas nessas situações, já que antes, só era possível restituir valores para a Conta Única da União e o recurso não era repassado novamente às entidades. Por meio desta resolução ficou definido também um novo prazo para guarda da documentação referente aos recursos do PDDE (que passou de vinte, para dez anos).

Já a partir da Resolução nº 6, de 27/02/2018, ficou definido um prazo estipulado para a liberação dos repasses às contas bancárias das entidades beneficiárias do PDDE: 1ª parcela até 30 de abril e 2ª parcela: até 30 de setembro, o que ajudaria a organizar o planejamento escolar, tendo em vista as reclamações advindas dos repasses atrasados e liberados em datas imprevistas, que de fato prejudicavam a gestão financeira das escolas.

Esta resolução também determina que as UEx deverão realizar uma atualização cadastral anualmente, obrigatória para receber recursos. Além disso, permite aplicação financeira dos recursos, preferencialmente, em fundos de curto prazo junto ao Banco do Brasil, aprovando a possibilidade de saques com o “Cartão PDDE”, em situações excepcionais (como casos em que o prestador de serviço não possua máquina para utilizar o cartão), além de inovar quanto à inadimplência da EEx, que deixa de afetar a liberação de repasses para as UEx adimplentes.

Em relação ao Cartão PDDE, ele fez parte de um projeto-piloto do FNDE e foi implantado em agosto de 2018, para realização de gastos dos recursos do Programa por meio de máquina leitora, uso em caixas eletrônicos e pela internet. A promessa desta ação seria mais

---

23 Tendo em vista o valor de R\$ 2,93 bilhões da dotação orçamentária do PDDE em 2015, este saldo de R\$ 24 milhões em 2016, descrito no relatório em questão, corresponderia a aproximadamente 0,8% (um percentual extremamente baixo, mas que corresponde a um saldo do Programa, parado em conta bancária).



agilidade na execução dos recursos, mais segurança nas transações, mais controle sobre o uso dos recursos e mais facilidade na prestação de contas.

Em julho de 2017, o FNDE testou um projeto-piloto no Distrito Federal e no estado do Espírito Santo, chamado projeto “Cartão PDDE”, com 385 UEx convidadas a participar desta etapa inicial de teste de uso de cartão eletrônico para execução dos recursos do Programa. Na segunda etapa do projeto-piloto, foram convidadas escolas das redes municipais e estaduais dos estados do Ceará e Goiás.

A expansão do uso do cartão em todo território nacional se deu a partir de agosto de 2018, sendo disponibilizado para as UEx de escolas urbanas, com cadastro atualizado, que não sejam parte de consórcios, cujos dirigentes não expirem mandatos até 31/07 e regulares com as prestações de contas do PDDE. Ele pode ser utilizado para realização de pagamentos, diretamente em máquinas leitoras de cartão magnético dos estabelecimentos comerciais, bem como para fazer consultas a saldos e extratos, efetivação de transferências eletrônicas, ordens de pagamento e saques (em casos excepcionais) nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil.<sup>24</sup>

Para poder fazer a solicitação do cartão, a UEx necessita verificar, de imediato, se em seu Estatuto Social há algum impedimento para movimentação dos recursos por meio eletrônico. Se houver, a UEx deve alterar seu Estatuto<sup>25</sup>.

Durante o Curso de Capacitação oferecido pelo FNDE, o tema do cartão PDDE foi motivo de muitas dúvidas e reclamações por parte de gestores, técnicos e representantes das secretarias de educação, que relatavam problemas com o recebimento e uso do cartão, além de equívocos por parte das agências do Banco do Brasil. Os representantes do FNDE informaram que estão em contato constante com a superintendência do Banco do Brasil (com representante estadual de Santa Catarina presente no referido curso, convidado pelo FNDE), anotando os

---

24 Sobre o uso do cartão do PDDE, seguem referências do Portal online do FNDE: a) Cartilha - Orientações para o uso do Cartão PDDE: disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10419:manuais-e-orientacoes-cartilha-para-uso-cartao-pdde>. Acesso em 01 out. 2018; b) Slides-Cartão PDDE: disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10908:slides-cart%C3%A3o-pdde>. Acesso em 01 out. 2018.

25 Modelo de Ata para alteração de Estatuto de UEx elaborado pelo FNDE e disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10423:manuais-e-orientacoes-termo-de-autorizacao>. Acesso em 01 out. 2018.



relatos e informando que estão dedicando esforços e abertura de canais de comunicação com as UEx para que as dificuldades no uso do cartão sejam sanadas. O Anexo 1 apresenta dois “Boletins Informativos” do FNDE sobre o PDDE, lançados em 2017, como ações de divulgar e explicar dúvidas a respeito do cartão.

Com o intuito de favorecer a difusão das informações sobre o Programa, a Coordenadoria do PDDE, no âmbito do FNDE, criou um canal online chamado “TV PDDE”<sup>26</sup>, com a disponibilização de videoconferências, orientações, transmissão ao vivo de cursos de capacitação, palestras, dentre outras informações, voltado aos agentes envolvidos com a gestão do PDDE e de suas ações – prefeitos, secretários de educação, coordenadores, técnicos, representantes da comunidade escolar, etc., assim como qualquer pessoa interessada no assunto.

Os Boletins Informativos<sup>27</sup> do PDDE também buscam oferecer orientações, sanar dúvidas, divulgar novidades sobre o Programa, cursos, palestras e outros assuntos relacionados com o PDDE e suas ações agregadas, voltado para o mesmo público do canal online. Sua primeira edição foi enviada a agentes cadastrados nos sistemas *PDDEWeb*, PDDE Interativo e Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), assim como a participantes de eventos promovidos pelo FNDE.

Pode-se notar que a linguagem utilizada nos vídeos e nos Boletins Informativos é de fácil compreensão sobre as normas do Programa, com textos informais, imagens e informações didaticamente fornecidas, enfatizando procedimentos que as UEx podem ter dúvidas ou dificuldades, colaborando para assimilação e divulgação das regras do Programa de maneira mais acessível e visualmente mais atraente para os sujeitos que lidam com os recursos do PDDE – estando disponibilizadas, contanto que as UEx tenham acesso à internet. Contudo, pode-se perceber que este material privilegia as questões burocráticas para atendimento das regras que regem o Programa em detrimento de questões participativas e pedagógicas, que poderiam contribuir para a gestão dos recursos na escola e para o envolvimento da comunidade, aspectos primordiais dos objetivos do Programa que também afetam o cumprimento das normas quanto ao uso dos recursos.

---

26 TV PDDE disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC15Ipu-H3k0ko0IXAdAQq1A/videos><https://www.youtube.com/channel/UC15Ipu-H3k0ko0IXAdAQq1A/videos>. Acesso em 01 ago. 2018.

27 Boletins informativos do PDDE disponíveis em: <http://www.fn.de.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/boletim-informativo><http://www.fn.de.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/boletim-informativo>. Acesso em 01 jul. 2018.

A última “inovação” do PDDE refere-se ao chamado “Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE” (IDEGES-PDDE), que é um indicador utilizado para medir o “desempenho da gestão” do PDDE nos entes federados.

A área de monitoramento do PDDE elaborou um projeto de acompanhamento do Programa, com o objetivo de coletar, analisar e compartilhar dados e informações para favorecer ações continuadas de monitoramento e controle do desempenho da gestão do PDDE. Mas o que o FNDE entende por “desempenho da gestão” do PDDE?

Segundo material de especificação técnica sobre este índice<sup>28</sup>,

O IDEGES é um instrumento para mensurar o desempenho da gestão descentralizada do PDDE em todo território nacional, a fim de viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação, orientar a ação governamental para melhoria do desempenho do Programa, favorecer o exercício do controle social e reconhecer iniciativas exitosas de gestão (BRASIL, 2018b, p. 3).

A concepção deste índice foi realizada por iniciativa da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) do FNDE, sendo responsável por sua manutenção, acompanhamento e difusão para o público externo.

Os objetivos do IDEGES-PDDE seriam, de forma geral, favorecer iniciativas de monitoramento e avaliação, por parte do FNDE, buscando orientar as ações de assistência técnica do PDDE, contudo, a análise deste índice aponta que a concepção que embasa sua criação é voltada para a “melhoria” do que foi chamado “desempenho de gestão” por parte das UEx, dando visibilidade ao que o FNDE considera, conforme tópicos abaixo, como “experiências fracassadas ou exitosas” em relação à execução dos recursos do Programa.

O IDEGES-PDDE agrega somente quatro indicadores, os quais são considerados “chave” pelos órgãos citados anteriormente, fundamentalmente ligados, segundo seus idealizadores, ao “desempenho” do Programa nos entes federados: 1) indicador de adesão; 2) indicador de cadastro; 3) indicador de execução; 4) indicador de prestação de contas dos recursos.

A proposta do IDEGES parte do pressuposto que o “bom desempenho” do PDDE é alcançado apenas quando as entidades recebem os recursos e prestam contas sobre eles, o que é um pressuposto básico fundamental, contudo, compreende-se que a escolha destes quatro

---

28 Material com informações sobre o IDEGES-PDDE disponível em: <http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=11828:material-para-estudo-pdde-2018>. Acesso em 01 set. 2018.

indicadores representa ainda uma iniciativa superficial de avaliação da gestão do Programa, pautada somente na concepção do “desempenho” por parte das UEx, e de desempenho ligado apenas à capacidade de aderir, cadastrar, executar e prestar contas do PDDE, enquanto os objetivos oficiais do Programa tratam de questões mais abrangentes, que se fossem avaliadas pelo FNDE, poderiam, inclusive, facilitar a adesão, o cadastramento, a execução e a prestação de contas do Programa. Assim, o IDEGES foca no “desempenho” das UEx sob o ponto de vista burocrático, e não sob o ponto de vista do cumprimento dos objetivos do Programa.

Entende-se que o desempenho do programa em determinado ente federado apenas pode ser considerado satisfatório se alcança o máximo de seu público-alvo (adesão), possibilita meios para o intercâmbio de informações entre as unidades gestoras e os órgãos centrais (cadastro), se os recursos são utilizados (execução) e, efetivamente, se os recursos foram empregados nas finalidades do programa (prestação de contas). (BRASIL, 2018b, p. 3).

O “desempenho” mensurado pelo IDEGES trata apenas do desempenho das UEx, ou seja, avalia a unidade escolar quanto ao cumprimento dos quatro indicadores em questão (adesão, cadastro, execução dos recursos e prestação de contas), mas não traz formas de avaliar o “desempenho” do FNDE ao orientar e capacitar as escolas quanto ao cumprimento destes indicadores, isto é, o índice pode ser uma forma de mensurar, ranquear e culpabilizar as escolas pelas suas dificuldades de gestão dos recursos, sem trazer indicadores que meçam o trabalho do próprio FNDE como corresponsável na formação dos sujeitos que lidam com o Programa.

O indicador, cuja amplitude varia de 0 a 10, possui periodicidade semestral, e sua “granularidade”, segundo a fonte em questão, chega ao nível de cada UEx do PDDE, “possibilitando, assim, aferir o desempenho da gestão do Programa em vários níveis de segmentação, como por rede de ensino (estadual/municipal), localização geográfica (regiões, unidades da federação, meso e microrregiões e municípios), porte de municípios (metrópoles, grandes, médias e pequenas cidades), entre outras tipologias” (BRASIL, 2018b, p. 3).

É claro que estes indicadores, agregados ao IDEGES, são fundamentais para a avaliação do Programa, pois de fato, sem adesão, cadastro, execução e/ou prestação de contas dos recursos do PDDE, o Programa torna-se incapaz de cumprir com seus objetivos. Portanto, o IDEGES é uma ferramenta inicial importante para o acompanhamento e orientação do trabalho junto às UEx. Contudo, a proposta do índice é a avaliação do desempenho das UEx, e não uma avaliação do Programa em si.

Reflexionando sobre o fato de esta iniciativa ter surgido apenas em 2018, pondera-se que o IDEGES pode significar uma tardia ferramenta de avaliação do Programa ao se deparar com grande quantidade de inadimplência e de saldos em contas bancárias, o que demonstra

certa incapacidade de autoavaliação do PDDE, por parte do FNDE, que mesmo depois de mais de vinte anos de sua criação, ainda carece do cumprimento das metas quanto à adesão e cadastro no Programa, não apenas quanto à execução dos recursos e prestação de contas. A escolha destes indicadores para compor o cálculo do IDEGES evidencia que tais variáveis, tão básicas para o funcionamento do Programa, ainda são preponderantes para sua implementação no país.

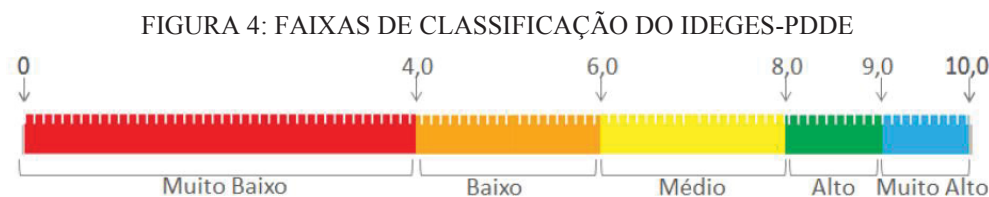
Segundo informação trazida pela fala do palestrante do FNDE durante o referido curso de capacitação técnica promovido pela Autarquia em Florianópolis/SC (em agosto de 2018), o PDDE possui excesso de saldo nas contas bancárias das UEx cadastradas. Segundo o representante, em torno de 1 bilhão e 500 mil reais estavam “parados”, entre 2016 e 2017 (conforme áudio da gravação do curso, aos 54m32s). Esta informação buscou ser confirmada via *e-mail* e telefone, sendo atestada novamente pelo próprio palestrante por telefone, mas não obteve comprovação via *e-mail* ou especificação de valores nos demonstrativos do FNDE. A comprovação de saldos excessivos do PDDE representaria uma denúncia quanto à falta de eficiência do Programa no que tange seu planejamento e execução, porém, como não foram encontradas outras fontes de dados para tal comprovação, para além do áudio da fala em questão, esta verificação permanece como recomendação para pesquisas e investigações de estudos futuros, que fogem do escopo do presente trabalho.

Os saldos justificam a preocupação por parte do FNDE com a execução do PDDE e explicam a ideia de criação do IDEGES, com a responsabilidade de identificar as UEx que possuem saldos parados em conta bancária e investigar os motivos desta ocorrência. Acredita-se que se este dado for utilizado para que o FNDE investigue sobre as causas de tais ocorrências, analisando os motivos que causam a inadimplência e as dificuldades que as escolas têm ao lidar com os recursos do PDDE.

Contudo, a questão elucidada pela análise proposta neste item é de que o IDEGES se ocupa de avaliar o “desempenho” das UEx em aderirem e se cadastrarem no PDDE, executarem e prestarem seus recursos, porém, não se ocupa em levantar as diversas variáveis que poderiam identificar o motivo da não adesão, as razões para o não cadastramento, as justificativas da não execução dos recursos e as dificuldades para o descumprimento das normas referentes à prestação de contas, o que pode conferir às UEx a responsabilização pelo êxito ou pelo fracasso no chamado “desempenho de gestão”, sem avaliar o próprio “desempenho do FNDE” e da coordenação do Programa na responsabilidade que também têm quanto a capacitarem as pessoas envolvidas no uso dos recursos do PDDE, com divulgação, informação, orientação e canais de comunicação com os entes federados. A rigor, o IDEGES não é uma ferramenta que se propõe a realizar uma avaliação do PDDE como uma política pública, conforme seus

objetivos legais e concepções do Programa, mas apenas com uma ideia de avaliação gerencialista, com uma concepção de desempenho baseada em um viés mercadológico, cujos critérios (indicadores) de análise constituem-se muito aquém do potencial do Programa e dos problemas vivenciados na realidade de gestão das escolas.

O IDEGES define “faixas de classificação de desempenho”, considerando as notas de 0 a 10 obtidas pelos entes federados no primeiro ano de apuração do índice, conforme mostrado na figura a seguir:



FONTE: BRASIL, 2018b, p. 9.

Segundo informações sobre a aplicabilidade desta classificação, o IDEGES pode ser utilizado com o propósito de favorecer e/ou viabilizar iniciativas de monitoramento e avaliação do Programa, podendo “detectar causas determinantes para a *performance* das entidades, seu efeito sobre o desempenho escolar, entre outros” (termo destacado pelo material de especificação técnica do IDEGES), além de orientar as ações de assistência técnica do FNDE, já que permite identificar as localidades com “desempenhos mais críticos” (ou seja, aquelas sem adesão, sem cadastro, ou com dificuldades relacionadas a execução e prestação de contas).

Este tipo de ação se enquadra em uma concepção mercadológica, pois é caracterizado pela ênfase nos produtos ou resultados, atribuindo mérito para o público avaliado, com dados de desempenho escalonados, resultando em classificação ou ranqueamento, que são informações predominantemente quantitativas, com destaque a uma avaliação externa que não é articulada a ações de autoavaliação, o que corresponde um princípio de que a avaliação deve gerar competição e que tal competição é que geraria a qualidade ou o desempenho buscado (SOUSA, 2009).

A especificação técnica do IDEGES afirma que ele incentiva esforços político-institucionais para “melhoria do desempenho” das UEx, pois compreende que as prefeituras, secretarias municipais e estaduais de educação, entidades representativas de classe, universidades, entre outros, se voltariam para o que este índice considera como “melhoria da *performance*”, estimulando a elevação numérica do índice em certas regiões, o que, segundo esta perspectiva, poderia conduzir à revisão de procedimentos e práticas administrativas locais

e, consequentemente, viabilizar generalizada elevação do índice em âmbito nacional, que, conforme o texto do material consultado, incluiria “dividendos positivos para os beneficiários finais da política”.

Neste sentido, outro ponto de aplicabilidade dos resultados deste índice, trazido pelo material de especificação técnica do IDEGES, é o reconhecimento de “iniciativas exitosas de gestão, premiando entidades/entes federados com desempenho exemplar”:

Mediante criação de prêmios nacionais, divulgação de práticas exitosas de gestão em veículos de comunicação, **repasses adicionais** para entidades com melhor desempenho entre outros mecanismos de premiação que confirmem notabilidade para entes federados que lograrem maior êxito na gestão do programa em suas jurisdições (BRASIL, 2018b, p. 10, grifos da autora).

A premiação apenas amplia as capacidades das escolas que já tem facilidade ao gerir os recursos do Programa, não constituindo uma forma efetiva de solucionar os impasses das escolas que apresentam dificuldades na gestão. Tais ações de bonificação, especialmente as de caráter financeiro, podem, com efeito, agravar as desigualdades socioeconômicas entre as unidades escolares, abrindo sérios precedentes para uma competição entre as escolas, sem que os problemas e as dificuldades enfrentados por elas na gestão do Programa sejam de fato a essência da ação, transferindo o foco da avaliação e da premiação para o mero cumprimento de normas burocráticas, as quais dependem, na verdade, de profundas ações voltadas a auxiliar as escolas em gerir os recursos do Programa, e não de um *ranking* que exponha suas fragilidades e não evidencie focos de atuação para superá-las, premiando outras unidades com mais recursos e mantendo as escolas que carecem de auxílio com cada vez menos recursos.

Assim, o IDEGES poderá ser utilizado para justificar uma redução dos valores transferidos pelo PDDE, já que um vultoso montante dos recursos transferidos pelo programa encontra-se paralisado nos saldos das contas bancárias das UEx, havendo tal inferência no próprio material de especificação técnica do IDEGES:

À medida que o índice possui alto nível de desagregabilidade – sendo possível identificar o desempenho até o nível das Unidades Executoras Próprias (UEx) – **há viabilidade de revisão da atual forma de cálculo do PDDE**, incluindo **componente que varie de acordo com a nota da entidade no IDEGES-PDDE**, de maneira a **alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstraram maior capacidade de gestão**, empregando as verbas transferidas e de forma **correta**, de maneira a **evitar ociosidade** de recursos e **reduzir riscos de desvios** (BRASIL, 2018b, p. 11, grifos da autora).

Quanto a alocar mais recursos financeiros nas entidades que demonstrarem maior capacidade de gestão, a concepção em que o IDEGES está baseado parece incorrer no mesmo erro que o IDEB ao desconsiderar os efeitos colaterais da bonificação de escolas e professores



pelo desempenho de estudantes na Prova Brasil (SOUSA, 1997, 2003, 2009), o que já foi comprovado por pesquisas não apenas no Brasil, mas em outros países que se utilizam de procedimentos semelhantes de avaliação e premiação:

Em alguns países, como nos EUA, esses resultados podem levar a consequências administrativas positivas ou negativas (responsabilização forte) (...). A implantação destas políticas baseia-se no problema clássico de agente-principal: o incentivo financeiro elevaria o nível de esforço dos gestores e professores, influenciando positivamente o desempenho (...). Os resultados da literatura mostram que o efeito de programas de contabilidade forte sobre o desempenho dos estudantes é ambíguo (LADD, 1999; HANUSHEK e RAYMOND, 2005; JACOB, 2005; FIGLIO e ROUSE, 2006; REBACK, 2008; VIGDOR, 2008; LAVY, 2009). Porém, a literatura ainda questiona se os ganhos observados (...) são devidos (i) a um maior esforço das escolas e dos professores (...) ou (ii) a comportamentos estratégicos adversos destes agentes (SCORZAFAVE, FERREIRA, DORIGAN, 2016, p. 2).

Há evidências de fraudes em avaliações para que as escolas pudessem receber as bonificações relativas ao desempenho no IDEB (CAPOCCHI, 2017), o que, no caso da bonificação pelo IDEGES-PDDE, pode significar um estímulo para que as UEx cumpram com procedimentos burocráticos do Programa sem se aterem para os processos participativos, em que os documentos comprobatórios são de fato mais valorizados (e bonificados) do que os próprios meios e procedimentos sobre a gestão.

Mesmo estudos do campo da economia sugerem que o desenho das políticas de bonificação não tem sido adequado para provocar a esperada redução da desigualdade de desempenho entre os alunos de uma mesma escola (SCORZAFAVE, FERREIRA, DORIGAN, 2016). Portanto, há que se alertar quanto aos efeitos da bonificação das UEx pelo desempenho no IDEGES, que podem prejudicar a gestão escolar e causar maior desigualdade de condições infraestruturais e pedagógicas entre as escolas.

Em suma, entende-se que o IDEGES constitui mecanismo útil apenas para identificar as entidades que não aderiram, não se cadastraram, não têm executado e prestado contas dos recursos em conformidade com a legislação, sendo uma ferramenta importante para indicar focos de atuação da Autarquia, a fim de que capacite as UEx nestas condições para que lidem melhor com a gestão dos recursos do PDDE.

Se os dados do IDEGES forem utilizados para melhor orientar as ações de assistência técnica dos órgãos centrais, direcionando cursos, capacitações, orientações específicas para as áreas consideradas mais precárias e, portanto, mais necessitadas de suporte técnico para efetivação da política em suas localidades, ele pode ser considerado uma ferramenta importante para atuação do FNDE no auxílio das UEx para gerirem o PDDE. Todavia, se o índice for usado como forma de expor às escolas e induzi-las a competição por meio de bonificação, o IDEGES



pode corresponder a um motivo de grande alarme por parte das escolas e dos pesquisadores sobre gestão financeira escolar, pois pode trazer efeitos negativos tanto para a gestão quanto para a diminuição de recursos para as escolas que mais precisam.

Compreende-se que o IDEGES é insuficiente para a análise da gestão das escolas quanto ao PDDE, já que o “desempenho da gestão” não pode ser medido apenas pelos quatro indicadores utilizados. A avaliação da gestão dos recursos do PDDE deveria estar ligada essencialmente a uma avaliação do cumprimento dos objetivos legais do PDDE (que vão muito além dos quatro indicadores em questão) e, principalmente, a uma avaliação do trabalho do FNDE como a Autarquia responsável pela capacitação dos usuários desta política, pelo cálculo e repasse dos recursos transferidos as UEx (lembrando, por exemplo, dos atrasos nos repasses a partir de 2014 e consequentes repercussões na programação dos gastos nas escolas).

O IDEGES outorga a responsabilidade pela “performance” na gestão do Programa apenas para o seu público-alvo, numa perspectiva gerencialista de avaliação de uma política pública, sem considerar a necessidade de avaliar a atuação dos órgãos centrais perante seu próprio “desempenho” e “performance” na disponibilização e orientação quanto ao uso dos recursos do PDDE. A avaliação é direcionada ao usuário da política e não ao seu formulador.

Neste sentido, pode-se sinalizar que outras questões deveriam ser levadas em conta para uma avaliação do “desempenho de gestão do PDDE”, especialmente as questões ligadas ao cumprimento de seus objetivos no que se refere a capacidade dos recursos melhorarem a infraestrutura física e pedagógica da escola, promoverem de fato a sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira, além de colaborarem realmente para o desenvolvimento da gestão democrática e do controle social na escola, na opinião, inclusive, dos usuários desta política no âmbito escolar (que foi o intuito da realização da enquête nacional, pela presente tese).

A título de exemplo, pode-se mencionar que, durante a participação no Curso de Capacitação técnica oferecido pelo FNDE em Florianópolis, referido anteriormente, ficou claro que a concepção de avaliação do Programa, do ponto de vista da equipe da coordenação do PDDE, recai numa ideia de avaliação do conhecimento técnico do pessoal da gestão escolar e das secretarias de educação sobre as regras de execução do PDDE, pois concluíram o curso com um teste, de alternativas verdadeiras ou falsas, chamado de “avaliação da aprendizagem” dos gestores presentes, para aferir se realmente compreendem sobre as regulamentações do Programa.

O curso traz ênfase para o registro formal das atas das reuniões, sem assinalar maneiras de como convidar a comunidade e estimular maior participação, com comentários, por exemplo, por parte do técnico palestrante do FNDE: “Convoquei para reunião: de quinze membros, veio

dois. Ok, pode fazer a ata. Fazer o quê? Chamei, não veio.” (Transcrição de trecho de curso de formação dado pelo FNDE, em Florianópolis, em 30 de agosto de 2018), em que se pode notar a prevalência do caráter burocrático da ata sobre o caráter participativo da reunião.

Durante o curso, foram dadas diversas orientações de como proceder com a prestação de contas, como realizar as pesquisas de preços, dentre outras sugestões técnicas voltadas à aprovação da documentação, com a preocupação de instruir as escolas para que não fiquem inadimplentes para com o PDDE, abrindo espaços para esclarecimento de dúvidas técnicas, em que os gestores presentes pegavam o microfone e relatavam experiências enquanto os representantes do FNDE e do Banco do Brasil conversaram com o público presente, de forma bastante didática e informal, incentivando que os recursos sejam utilizados por parte das escolas – o que se compreende como um importante espaço de formação técnica dos gestores para lidar com o Programa.

Contudo, apesar da positiva abertura para o diálogo, a tônica do curso revelava a preocupação com padrões técnicos e burocráticos, com diversas orientações e “dicas” sobre como cumpri-los, em detrimento dos procedimentos participativos que devem envolver, também por lei, a gestão do PDDE, já que não foram dadas “dicas” também de como os gestores poderiam buscar aumentar a participação, ou como poderiam buscar formas de realizar as reuniões de maneira mais democrática, participativa, envolver docentes, familiares e estudantes nos projetos pedagógicos e nos planos de aplicação de recursos. Segue trecho da fala do técnico do FNDE como exemplo desta análise:

Já ouvi diretor dizendo, “eu tenho medo de gastar o dinheiro”, outra coisa que a gente escuta: “o prefeito diz que não é pra gastar”, “ah, eu não sei em que gastar” (...) Começou tomar uma proporção maior e o próprio FNDE tentou saber (...), porque que a diretora diz “dá muito trabalho, não dá tempo, a prestação é muito difícil” (...). Mas gente, tem escola com mofo, que tinha 420 mil parado nas contas do PDDE (...), mas que não sabiam como gastar. (...) Por conta disso e de vários outros motivos que, entre 2016 para 2017, chegou-se a ter parado em conta o valor de **1 bilhão e 500 milhões reais. No último levantamento que foi feito**, isso já caiu para **790 milhões**, (...) parados em conta. (...) Então, gente, vocês estão vendo aqui hoje que **não tem por que isso. A prestação de contas é a coisa mais fácil que tem**. É: pronto, simples, está feito (Transcrição de gravação do trecho do Curso de Capacitação oferecido pelo FNDE, em Florianópolis, em 30 de agosto de 2018, “Parte 02”, entre 47m10s e 54m32s, grifos da autora).

Neste trecho podemos notar a preocupação do técnico do FNDE com o uso do recurso paralisado em contas bancárias, exemplificando os problemas relatados ao FNDE em experiências de auditoria da Autarquia em escolas pelo Brasil, querendo demonstrar para os sujeitos do curso que a prestação de contas não envolve maiores complexidades e não justifica

o não uso do recurso, enfatizando, em vários momentos de sua fala, que as secretarias de educação devem orientar as escolas e que o dinheiro não deve ficar parado nas contas bancárias.

Considera-se extremamente positiva a preocupação por parte do FNDE com as questões sobre a execução e prestação de contas dos recursos do PDDE, assim como a realização do curso de capacitação, mas as observações e análises acerca do curso não identificaram maiores explicações ou orientações sobre como realizar diagnóstico da realidade e das necessidades da escola de forma participativa, nem como incentivar a participação da comunidade escolar ou qualquer tipo de comentário sobre o projeto político pedagógico das escolas e o uso dos recursos – discussões que, segundo o aporte teórico da pesquisa, são necessárias para orientar as escolas no uso efetivo dos recursos, buscando a concretização dos objetivos do Programa.

Em um momento final do curso, foi trazida pelo FNDE a “avaliação” sobre o PDDE, entregando uma folha aos participantes. Foi imaginado, então, que seria feita uma enquete de avaliação do Programa, para levantar as opiniões, problemas e sugestões dos secretários, diretores e técnicos presentes naquele momento. Porém, o exercício trazia uma “avaliação da aprendizagem no curso”, com catorze questões de verdadeiro ou falso sobre as regras do PDDE, para aferir o conhecimento daqueles sujeitos acerca dos saberes técnicos sobre o Programa. O questionário de “avaliação da aprendizagem” dos técnicos, diretores e secretários, elaborado pelo FNDE e utilizado ao final do curso em questão, está disponível para análise no Anexo 2, em que se pode notar a preocupação central do FNDE com os padrões burocráticos, em detrimento das questões participativas e pedagógicas que envolvem a gestão dos recursos do PDDE.

Além disso, ao final do curso, o palestrante questionou ao público presente sobre quais cidades achavam que teriam maiores ou menores pontuações no IDEGES, no estado de Santa Catarina (onde o curso estava sendo realizado), perguntando se os gestores e secretários ali presentes gostariam de saber as notas de suas cidades – o que gerou um clima de embaraço por parte de alguns sujeitos e de confiança por parte de outros, que pediam para que o representante do FNDE mostrasse no projetor a nota de sua cidade ou de cidades vizinhas, causando momentos ora de ovações ora de constrangimentos, por parte dos presentes.

O IDEGES da cidade de Florianópolis, por exemplo, capital do estado, foi de “6,93”, o que é considerado um índice de “médio” de “desempenho de gestão”, conforme a Figura 4. O IDEGES da cidade de São Bento do Sul e Rio Negrinho, onde foram realizadas as investigações da pesquisa pré-teste, foi de 7,77 e 8,08, o que é considerado “médio” e “alto” desempenhos, respectivamente. Contudo, é de se lembrar que a pesquisa pré-teste identificou

interferências por parte da própria prefeitura de São Bento do Sul na decisão sobre o gasto dos recursos do PDDE (compra de apostilas da Editora Positivo, que não foram escolhidas pela comunidade escolar), com aprovação das contas, mas com decisão que envolveu apenas diretores de escola, no âmbito da secretaria, sem consulta e deliberação da comunidade – o que demonstra que o IDEGES pode ser alto, mas há falhas e improbidades de gestão que o índice não identifica, caso a prefeitura aprove as contas independentemente de cumprir com os requisitos legais do Programa.

Ao somar índices dos 22 (vinte e dois) municípios registrados no IDEGES/2018 do Acre, por exemplo, temos uma média de 4,59, o que seria um índice considerado “baixo” (Figura 4), já somando os índices dos 294 (duzentos e noventa e quatro) municípios registrados no IDEGES/2018 de Santa Catarina, por exemplo, a média é de 6,66 por município. Se o FNDE decidir bonificar apenas as escolas ou os municípios com IDEGES considerado alto, pode-se dimensionar o impacto desta ação no acirramento da desigualdade educacional no país.

Finalmente, destaca-se que o presente capítulo apresentou os aspectos fundamentais acerca do PDDE, como a operacionalização do programa, o cálculo do valor dos repasses transferidos às escolas, a indicação dos materiais e serviços que podem ser adquiridos, além dos órgãos responsáveis pela execução dos recursos, o processo de prestação de contas e as inovações do Programa, propondo a análise do IDEGES como desdobramento do trabalho para estudos futuros (já que escapa dos objetivos da pesquisa). O próximo capítulo tratará do PDDE dentro do aporte teórico que o analisa como uma política pública de financiamento da educação.

## 2. O PDDE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A revisão de literatura apresenta o panorama conceitual que sustenta o aporte teórico metodológico para as análises da pesquisa, buscando realizar o debate entre política, democracia, financiamento e, finalmente, situar o PDDE como uma política pública de financiamento educacional, mais especificamente, uma política pública de descentralização de recursos financeiros para a escola.

Para tanto, o primeiro item deste capítulo oferece uma discussão sobre o que é política, política pública e política pública de educação, trazendo reflexões que embasam as concepções de Estado e de sistema democrático, no qual as políticas públicas sociais no Brasil estão inseridas. O segundo item conceitua a política pública de financiamento da educação, até demonstrar como o PDDE está inserido neste terreno, abrindo caminho para as análises sobre as implicações deste Programa como uma política pública de Estado que se perpetua por mais de vinte anos em nosso país, permitindo o desenrolar das discussões posteriores, apresentadas a partir do terceiro item, sobre como avaliar uma política educacional como esta.

### 2.1 O que é política, política pública e política pública educacional?

Inicialmente, propõe-se uma conceituação de política, já que o termo “política” é polissêmico, possuindo várias facetas, sendo que seu significado no atual contexto é resultado de um longo processo histórico, durante o qual a política se firmou como uma atividade inerente da vida social das pessoas. Portanto, a política continua em constante movimento, aberta a novas transformações.

Wolfgang Leo Maar (1986) faz uma distinção bastante didática entre o termo “política” e “políticas”, utilizando a língua inglesa para exemplificar que o primeiro, a depender do contexto em que é empregado, pode estar mais ligado à tradução da palavra *politics*, que significa política como ciência, como especialidade de um campo científico, como categoria analítica. A “política”, neste sentido, pode ser associada ainda ao termo *political*, como adjetivo ou qualidade de algo que é político, um relacionamento político, por exemplo, atividades políticas ou competições políticas, entre grupos de interesses, negócios, práticas, como pontos de vista e opiniões complexas entre as relações das pessoas em sociedade. Já quando traduzida para o termo *policy*, a política pode significar ação, uma maneira de agir, como a “política de uma empresa”, “a política de devolução de um produto”, ou seja, um mecanismo de orientação administrativa.

É neste último sentido, que se pode compreender as “políticas públicas”, as “políticas de Estado” e as “políticas de governo”, como as ações e as medidas de um sistema político para responder às demandas da população. Assim, as “políticas públicas” são instrumentos e ferramentas governamentais para dar conta das questões públicas, que são de interesse coletivo, de toda a sociedade, como saúde, educação, habitação, segurança, saneamento etc.

O termo política se constitui como referência permanente em todas as dimensões do cotidiano e da vida social, não cabendo apenas sua compreensão quando relacionada ao momento do voto, em eleições, ou à imagem restrita de uma especialidade, ou ainda às ações governamentais, que parecem mais distantes da população ou menos frequentes na rotina da maioria das pessoas. Na verdade, a política abrange toda a trama da vida em sociedade, pois o homem (ser humano) é um ser que pensa, convive, estabelece relações. Isto é, o ser humano é um ser político e a política está em tudo. Para Antonio Gramsci, a cultura não é um saber enciclopédico no qual o homem é visto como um recipiente (GRAMSCI, 1995, p. 58), no pensamento gramsciano, tudo é político, pois todo homem é filósofo:

Todo homem desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um homem “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção de mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou modificar uma concepção de mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar” (GRAMSCI, 1992, p. 6).

A própria concepção de homem no pensamento de Gramsci (1992) é um dos conceitos-chave para compreender o que é política, percorrendo reflexões sobre o viver em sociedade e a capacidade de agir sobre ela, sobre o poder do ser humano de transformar a história de si mesmo e a história do mundo, já que o homem é capaz de problematizar, produzir concepções e (re)criá-las.

Segundo Gramsci, “não há nenhuma atividade humana da qual se possa excluir qualquer intervenção intelectual, não se pode separar o homo faber do homo sapiens” (GRAMSCI, 1995, p. 57), por isso, sua obra compreende a unidade entre teoria e prática, entre pensamento e ação, entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, relações que se mantêm em contínuo movimento histórico de (re)produção de cultura<sup>29</sup>.

A cultura é o elemento essencial que faz de todo homem um ser político, pois na medida em que ele se constitui por um conjunto de relações sociais e de suas condições de vida,

---

<sup>29</sup> Esta concepção de homem como (re)produtor de cultura, como a unidade entre ação e reflexão, teoria e prática, será fundamental para compreender o conceito de “filosofia da práxis”, abordado mais adiante, neste subtítulo, o qual permeia a obra gramsciana, especialmente quanto à relação entre política e educação.

ele produz e reproduz cultura, através de sua linguagem e de suas experiências, que diferente da de outros seres, são históricas, não naturais:

O homem deve ser concebido como um bloco histórico de elementos puramente subjetivos e individuais e de elementos de massa – objetivos ou materiais – com os quais o indivíduo está em relação ativa. Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo. (GRAMSCI, 1995a, p. 47, grifos da autora).

Os fatores culturais que compõem o homem e suas atividades são aqueles que contribuem para a manutenção, ou para superação, dos padrões (hegemônicos) da sociedade. A atividade do ser humano, seu trabalho, sua prática concreta, é meio pelo qual ele se afirma, alterando a si mesmo enquanto altera o mundo, isto é, sua ação não é só para si, para uma intencionalidade individual, mas está fundada numa ética, num modo de operar, é uma atividade política, que para além de uma vontade individual corresponde a uma vontade coletiva.

A compreensão de “vontade coletiva” elucida que a realização da política perpassa o âmbito dos quereres e desejos individuais, no sentido de que as condições objetivas e histórico-sociais determinam as condições subjetivas, específicas de cada pessoa – todavia, compreende-se também que estas não são determinadas apenas pelas primeiras. O que significa refletir sobre a necessidade de a política engendrar a realização dos interesses humanos coletivos, compactuados pela sociedade e pela história, à medida que valoriza e contempla também a especificidade e a diversidade dos sujeitos.

Norberto Bobbio em “Estado, governo e sociedade” (1987) fala sobre esta dicotomia entre o desejo individual e o desejo coletivo ao tratar das categorias de público e privado. Essas duas esferas se limitam reciprocamente, pois o privado é tido como sendo aquilo que é individual, particular, singular e de interesse específico, que não é público, pois o público é de interesse geral, comum, por tratar-se de todos, do interesse coletivo.

Segundo o autor, o primado do direito privado está vinculado com o direito romano, isto é, o direito da razão individual, cuja validade passa a ser reconhecida independentemente das circunstâncias de tempo e de lugar de onde se originou e está fundada na “natureza das coisas”. Já o primado do público configurou, ainda que não definitivamente, uma certa derrota do Estado mínimo, pois assume várias formas segundo o que se entende por ente coletivo: nação, classe, comunidade do povo – a favor do qual o indivíduo deve renunciar a própria autonomia, para viver e conviver em sociedade, neste conceito de público, de compactuação com as normas sociais de um Estado.

A sociedade, como conjunto dos seres humanos que convivem entre si, cria e altera suas próprias regras, contudo, somente uma pequena parcela detentora de poder é que possui



esta capacidade de fato – de estipular sobre os demais as regras que regerão o território. Por isso, há distinções entre os termos “sociedade civil” e “sociedade política”. O que é público é posto pela autoridade política, pelo detentor do supremo poder, reforçado pela coação. O que é privado é estabelecido pela relação que os singulares estabelecem entre si, independentemente da regulamentação pública, mas totalmente influenciados pelas relações de poder – político, legal, cultural e até coercitivo – que a sociedade em controle estabelece sobre a outra. A parcela da sociedade que está em controle perpetua seus interesses por meio de processos de manutenção de seu domínio, o que pode levar, e levou, pelas mais frequentes formas de governo ao longo da história, à tirania e aos excessos de autoridade.

Bobbio (1980), em “Teoria das formas de governo”, salienta que “as várias formas de governo não são apenas modos diversos de organizar a vida política de um grupo social, mas também fases ou modos diversos e sucessivos, geralmente concatenados, um descendendo do outro, pelo seu desenvolvimento interno, dentro do processo histórico” (BOBBIO, 1980, p. 36), explicando que Hegel, por exemplo, assume a divisão tríplice das formas de governo, enunciada por Montesquieu: monarquia – típica do mundo moderno; república – típica do mundo romano e despotismo – típico do mundo oriental, tratando esta divisão como os três momentos fundamentais do progresso histórico.

Compreendendo os tipos de governo em que a coação legitima a forma de controle de um grupo dominante sobre outro dominado, a república e a democracia são tidas como maneiras de superação do poder totalitário e oligárquico, em direção ao bem comum, da vontade coletiva.

Os gregos, precursores da democracia (entre cidadãos, excluindo os escravos e as mulheres), viam na atividade política o próprio cimento da atividade social na *pólis*, ou seja, na “cidade-Estado”, tudo o que era referente ao coletivo da cidade, à soberania e à lei. Através dela se forma um espaço de presença, de experiência que abre terreno à participação política, para além do âmbito restrito do governo, o que faz da política grega uma ética, um referencial para o comportamento individual em face do coletivo social, da multiplicidade da *pólis* (MAAR, 1986, p. 30).

Contudo, segundo Maar, tratar de política não se limita ao estudo da formação do Estado, ou dos partidos, ou dos diferentes tipos de sistemas de governo em nossa história, mas compreender as necessidades do passado que levaram a constituir estas instituições. Tais necessidades giram em torno do desejo de liberdade do ser humano e, ao mesmo tempo, de seu desejo pela fortuna e poder, assim como da capacidade de dominação de uns sobre os outros. Quanto a isto, exemplifica-se, com o clássico de Nicolau Maquiavel (2010):

Isto porque, na verdade, não há modo seguro de controlar tais cidades senão as destruindo; e aquele que se tornar **senhor de uma cidade habituada a viver em liberdade e não a reduzir a ruína será mais cedo ou mais tarde arruinado por ela**: pois sempre **se abrigam nas rebeliões o nome da liberdade** e suas **antigas leis, coisas que nunca se esquecem**, nem pela duração do tempo, nem por quaisquer benefícios. E, por mais que se faça e se cuide, **caso seus habitantes não sejam dispersos ou debelados, não se esquecerão daquele nome** nem daquelas leis, e ao primeiro incidente recorrerão a eles (MAQUIAVEL, 2010, p. 60).

Neste trecho, pode-se perceber como Maquiavel (2010), em “O Príncipe”, explica que os homens livres sempre amarão a liberdade, e a única maneira de vencê-los, seria liquidando-os. Por isso, Jean Jacques Rousseau (1999), em “O Contrato Social”, afirma que “Fingindo dar lições aos reis, deu-as, e grandes, aos povos”. “O Príncipe” de Maquiavel é o livro dos republicanos” (ROUSSEAU, 1999, p. 89). Ou seja, em “O Príncipe” – que é um marco do pensamento da Idade Moderna, escrito em um período em que a Itália era constituída por uma série de pequenos estados, com regimes políticos variados, num mosaico de conflitos e constantes invasões, em que nenhum governo conseguia se manter no poder por um tempo muito longo –, Maquiavel endereça o livro à Lourenço de Médicis, analisando, com fatos históricos e sua experiência como agente público, sobre como governantes perderam seus reinados, oferecendo a ele seus serviços, como uma espécie de solicitação de emprego à família real, de modo que esta adotasse prerrogativas em favor da libertação da Itália que estava sob domínio dos povos bárbaros.

Uma grande contribuição desta obra foi relacionar uma série de fatos históricos de maneira a demonstrar que a história não é estática e que o homem é o sujeito da própria história, narrando episódios que levaram futuros pensadores a decifrar as relações entre dominados e dominadores.

Assim, a compreensão das relações entre dominantes e dominados na convivência em sociedade via nas leis e instituições republicanas – por caminhos próximos da própria democracia representativa – uma saída dos conflitos que tornavam sua forma totalitária de governar uma prática insustentável, vislumbrando uma necessidade de mudança, fosse com argumentos de apaziguamento das relações, mas que permitisse a manutenção do poder das elites.

Antonio Gramsci (1989), em “Maquiavel, a política e o Estado Moderno”, acentua que Maquiavel demonstra como as forças históricas poderiam atuar para trazerem transformações no governo, para conduzirem o povo à fundação de um novo Estado, com ênfase na capacidade do homem de modificar a realidade, vendo, no Príncipe moderno, o próprio partido político, cuja meta é tornar-se governo, assumir o poder do Estado:

O moderno príncipe, o mito-príncipe não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto, só pode ser um organismo; um elemento complexo da sociedade no qual já tenha tido início a concretização de uma **vontade coletiva** reconhecida e **afirmada parcialmente na ação**. Este organismo já está dado pelo desenvolvimento histórico e **é o partido político**, a primeira célula na qual se **sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais**. (GRAMSCI, 1989, p. 16, grifos da autora).

Esta visão gramsciana corresponde aos preceitos marxistas de que a constituição do governo é a histórica luta de classes, ou, como anunciado por Maquiavel, as próprias relações entre dominantes e dominados.

Ao se debruçar sobre o estudo do capital e adentrar nas relações que permeiam a produção fabril capitalista e a geração do lucro por meio da exploração do trabalho, Karl Marx (1974, 1998, 2007, 2008, 2010) depreende que o próprio Estado é uma classe, que precisa submeter-se aos comportamentos e aos interesses manifestados nesta classe. Enquanto Maquiavel discorre sobre a atividade política na lógica das relações entre governantes e governados, na perspectiva de como os governantes poderiam manter-se no poder, Marx, mais de trezentos anos depois, no contexto capitalista, discorre sobre a atividade política dentro da lógica das relações entre as classes sociais, de exploradores e explorados, burguesia e proletariado, na perspectiva de como a classe dominada poderia tomar o poder, governar para si e assim, se tornar dominante:

A sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos das classes. Estabeleceu novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta no lugar das antigas. Nossa época – a época da burguesia – distingue-se, contudo, por ter simplificado os antagonismos de classe. A sociedade divide-se cada vez mais em dois grandes campos inimigos, em suas classes que se opõem frontalmente: burguesia e proletariado (...). A indústria moderna estabeleceu o mercado mundial (...). Este mercado desenvolveu enormemente o comércio (...), a burguesia se desenvolvia e deixava para trás todas as classes provenientes da Idade Média. Vemos, portanto, como a burguesia moderna é, ela mesma, produto de um longo curso de desenvolvimento, de uma série de revoluções nos modos de produção e de troca (...), conquistando para si própria, no Estado representativo moderno, autoridade política exclusiva. O Poder Executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia (MARX, ENGELS, 1998, p. 10).

A partir do estudo da história com base na perspectiva da luta de classes, Marx atribui à atividade política a forma de superação dos problemas trazidos pelo sistema capitalista (como a miséria, o desemprego e a recessão), apontando para o socialismo, para a política realizada pela própria sociedade civil com o poder de se governar, como uma solução para estas questões, cujo primeiro passo seria

conduzir o proletariado à posição de classe governante, para **vencer a batalha da democracia**, (...) centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, ou seja, do proletariado organizado como classe governante (MARX, ENGELS, 1998, p. 43, grifos da autora).

Esta batalha da democracia implica a disputa de forças entre partidos políticos, organizações e movimentos sociais, forças cuja energia depende das condições concretas e objetivas da classe trabalhadora, as quais são construídas ao longo do desenvolvimento histórico de lutas e conquistas, para servirem de bases à sua atividade e à expansão de seu poder e de sua influência sobre o Estado. Apenas quando atingidas condições objetivas para atuarem nesta batalha de forças é que se torna possível constituir agentes para transformar a história.

A questão é que na democracia representativa (BOBBIO, 1989, p. 44), esperava-se que a população tivesse a possibilidade de ampliar sua participação e assim, exercer controle sob o governo, porém, é o governo, através da concretização de políticas de interesse das elites e das classes dominantes, quem controla a população, ou, nas palavras de Maquiavel, ele “conquista e mantém” a população dominada, seja pelas armas, pela imposição, por ditaduras coercitivas, seja pelos votos nas eleições, pela persuasão, pelo convencimento, pela propaganda – ou pelas *Fake News*<sup>30</sup>. Neste sentido, a democracia representativa continua atendendo aos interesses de uma minoria, que se faz representada e que é estabelecida pelo consenso (pela persuasão) da maioria, e o capital continua procriando suas desigualdades e injustiças sociais, em detrimento de uma maioria, que não tem condições concretas e objetivas para fazer valer sua voz. É o cenário da própria democracia servindo ao capital e a atividade política mantendo os interesses de quem tem mais forças (mais condições) na arena democrática.

Para Gramsci, o Estado é um complexo de atividades – práticas e teóricas, no plano das ideias e no plano das ações concretas – com a qual a classe dominante não somente justifica, mas mantém a dominação. Maar (1986) explica que a atividade política institucional do Estado é um conjunto de respostas às necessidades da vida social, como a organização da vida coletiva

---

30 Em referência ao termo inglês que passou a ser mundialmente conhecido e utilizado a partir de 2016, com a corrida presidencial dos Estados Unidos, época em que conteúdos falsos sobre a candidata Hillary Clinton foram compartilhados de forma intensa por agentes de Donald Trump. As *Fake News* são notícias falsas dissipadas por veículos de comunicação na era digital e, principalmente, nas redes sociais digitais, como se fossem informações reais. São criadas e dissipadas com o objetivo de legitimar um ponto de vista, ou ainda de prejudicar uma pessoa ou grupo (geralmente figuras públicas), buscando a repetição de inverdades até que sejam aceitas e perpetuadas como verdade, tendo um grande poder “viral”, isto é, espalham-se rapidamente. As informações falsas apelam para o emocional do leitor/espectador, fazendo com que as pessoas consumam o material “noticioso” sem confirmar se seu conteúdo é verdadeiro, replicando para outras pessoas de maneira impulsiva. O poder de persuasão das *Fake News* é maior em populações com menor escolaridade e que dependem das redes sociais para obter informações. No entanto, as notícias falsas também podem alcançar pessoas com mais estudo, já que o conteúdo está comumente ligado ao viés político. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-54622018000100012](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-54622018000100012), acesso em 01 jan. 2020 e <https://brasilecola.uol.com.br/curiosidades/o-que-sao-fake-news.htm>, acesso em 01 jan. 2020. No contexto atual, compreende-se que este método de convencimento e de propaganda tem sido o mais rápido e eficiente para a persuasão das massas populares em direção a figuras políticas e a manutenção das relações de poder entre as classes sociais, a exemplo do uso intenso das *Fake News* nas eleições de 2018.

e o atendimento de objetivos comuns. Por isso, essa é a proeminência dos negócios públicos sobre os negócios individuais, é a causa básica para o entendimento de uma estrutura de poder – uma superestrutura do Estado – que disciplina a base social – ou a causa básica do Estado se preocupar mais com os interesses econômicos relacionados a acordos internacionais e ao pagamento de dívidas, por exemplo, do que com os interesses urgentes da população, como a fome, a saúde e a educação.

Um aspecto central da análise gramsciana é a noção ampliada de Estado, que compreende a sociedade política (onde estaria o poder repressivo dos dominantes, da autoridade) e a sociedade civil (as associações “privadas”, como escolas, igrejas, partidos políticos, etc.), sendo que é nesta última onde se dá a persuasão, o consenso, onde a dominação se faz sob a forma do que chama de hegemonia<sup>31</sup>.

Para Gramsci, a superestrutura do Estado é dada pelas peculiaridades das relações que nutrem os meios das atividades políticas, ou seja, relações entre governantes e governados, representantes e representados, dominadores e dominados, juízes e julgados, administradores e contribuintes, deputados e eleitores, dirigentes e dirigidos, autoridades e a população em geral:

Através de cada um destes momentos da atividade política – coerção ou hegemonia – cria-se uma relação específica com a sociedade. No primeiro caso, como **sociedade política**; no segundo, como **sociedade civil**. Dessa forma, a própria sociedade adquire um duplo caráter, conforme sua vinculação com a superestrutura. Na sociedade política estão a administração pública, o Judiciário, e o conjunto de suas leis, a censura, a política e as forças armadas, bem como sua presença no cotidiano, etc. Na sociedade civil estão os partidos, as instituições de propaganda, escolas, empresas, sindicatos – patronais ou não –, as associações, os movimentos sociais e populares, a Igreja etc. (MAAR, 1986, p. 50, grifos do autor).

As políticas se dão nesta dualidade, neste jogo de forças que permeia as ações do Estado. Através da política institucional do Estado e de seus braços no governo – os poderes legislativo, judiciário, executivo e a polícia –, ela impõe uma estrutura econômica e social à sociedade, que se traduz em objetivos políticos, em ações e intenções que se configuram na criação de políticas públicas.

---

31 Há um longo processo de leitura e estudos para compreensão do conceito de *hegemonia* em Gramsci, presente como linha condutora de todos os outros conceitos e categorias de análise gramscianas como Estado, sociedade política, sociedade civil, vontade coletiva, folclore, cultura, senso comum, núcleo sadio, catarse, filosofia da práxis, intelectuais orgânicos, educação e revolução. Afinal, conhecendo a biografia de Gramsci, compreende-se que houve tempo para desenvolver um método de pesquisa, mas faltou tempo de vida para desenvolver um método de exposição, o que tornou de sua obra mais extensa (Cadernos do Cárcere) livros fragmentados. Contudo, o conceito de hegemonia aparece em seus Escritos Políticos (1976, 1977a, 1977b, 1978) pré-cárcere e, para uma discussão específica, recomenda-se Gruppi (1980), “Tudo começou com Maquiavel” e especialmente Gruppi (2004), sobre “O conceito de hegemonia em Gramsci”.

Figueiredo e Figueiredo (1986) afirmam, neste mesmo sentido, que política é intenção e ação, é como uma carta de princípios quanto aos objetivos do governo. Sendo assim, os autores salientam que ela não é neutra, fazendo parte da organização de uma “agenda política”, ou seja, de um processo que envolve debate, planejamento, compromissos de agentes com interesses específicos na formulação e na implementação de tais ações.

Alguns autores se preocuparam em classificar as políticas públicas conforme seus objetivos, contudo, Palumbo (1994) entende que as definições de tipologias específicas das políticas podem não ser tão satisfatórias, alertando que não é possível tipificar uma política pública de uma única maneira, sugerindo a necessidade de superação de classificações como as de Theodor Lowi, por exemplo, sobre políticas “distributivas, redistributivas e regulatórias”, já que uma mesma política pode apresentar características de diversos tipos.

Por isso, para além das classificações<sup>32</sup>, o que se pretende salientar aqui é que as políticas públicas são as ações de governo (que podem perpassar mandatos e gestões ao longo dos anos), assim como refletem a expressão dos objetivos estruturais do Estado (que perpassam séculos de desenvolvimento da história econômica e social da humanidade), por meio dos agentes da sociedade política e, ao mesmo tempo, das demandas dos agentes da sociedade civil, do povo, que influencia a agenda das políticas públicas.

Tendo em mente a perspectiva delineada pelo estudo das teorizações políticas clássicas internacionais, que ajudaram a compreender a política de forma mais ampla, buscando compreender o modo de viver e as relações do homem em sociedade no decorrer da história, pôde-se elucidar sobre os estudos necessários para fomentar a compreensão da constituição do Estado moderno. A partir de então, é importante apontar também para as teorias políticas e sociológicas que orientam a compressão sobre, mais especificamente, a constituição do Estado moderno no contexto brasileiro.

Buscando apresentar alguns conceitos-chave de autores considerados clássicos da teoria política nacional, pode-se utilizar Raymundo Faoro (2001) e Carvalho (2008), que se debruçaram sobre a complexidade da formação social do Brasil, a qual é distinta da formação de outros países, pois tem uma particularidade histórica densa, complexa, que não permite afirmar que a formação de nosso Estado se deu basicamente nos moldes europeus ou norte-americanos.

Apesar de abordagens teóricas distintas, tanto Faoro, quanto Carvalho ancoram suas análises sobre a formação do Estado brasileiro nos fatos históricos que sucederam desde o

---

32 Ver Lincoln Moraes de Souza (2010), em “Comentando as classificações de políticas”.



período colonial e a relação com a Coroa portuguesa, até o surgimento da sociedade capitalista, se debruçando sobre o *modus operandi* do Estado, ou seja, a maneira como o Estado brasileiro trabalha para exercer as relações políticas. Os autores enfocam os agentes do Estado e as relações de administração que constituem as chamadas “elites de poder” (conforme abordagem de Carvalho) ou os denominados “estamentos” (conforme Faoro), ambos com contribuições fundamentais para se compreender a relação entre a sociedade brasileira e o Estado brasileiro, refletindo sobre a representação da sociedade e sua presença ou ausência na participação das definições políticas e do poder de decisão – reflexões imprescindíveis para se analisar as políticas educacionais no Brasil.

Faoro (2001) trata sobre a constituição do Estado português apresentando o contexto histórico em que surgem os conselhos municipais e de onde viria a origem do chamado “patrimonialismo” – categoria chave para a compreensão de seu pensamento. O autor afirma que o patrimonialismo rege o Brasil e penetra nas relações políticas, sociais e culturais, numa diferença entre o reinar e o dominar, pois no decorrer da história brasileira, a dominação ocorreu para custear as atividades da Coroa, do Clero e da Nobreza, baseado no Estado romano, instaurando os municípios, mas apenas na forma, sempre mantendo os fins privados da Coroa.

A ideia fundamental para compreender o conceito de patrimonialismo para Faoro é a relação entre o público e o privado, tendo em vista que, conforme sua perspectiva, não houve feudalismo em Portugal, mas um patrimonialismo, ou seja, a origem do Estado moderno em Portugal provém da criação de uma estrutura jurídica, pública, para atender e fazer valer os interesses privados – o poder da Coroa e do patrimônio de toda a terra para gerar lucros ao reino: “Há não apenas tributos a colher, onde quer que haja movimento de bens, senão receitas a arrecadar, como participação do príncipe em todos os negócios, senhor ele próprio de todas as transações, lucros e vantagens” (FAORO, 2001, p. 60).

Essa ausência de fronteira entre o público e o privado já era característica de Portugal como estado-nação e passou a ser característica do Brasil também, enquanto colônia portuguesa, absorvendo fortes traços patrimonialistas em suas configurações.

O patrimonialismo oferecia aos nobres a qualidade de funcionário, diferentemente de proprietário, surgindo daí as características do serviço público, a fundação de municípios a serviço da Coroa, oferecendo-lhes privilégios, mas mantendo a soberania do rei. Para tanto, “o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade sugere, com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas” (FAORO, 2001, p. 60).



Destas características, Faoro identifica a origem do Estado brasileiro, ou seja, baseado na concepção de privilégios e manutenção de poder centralizado na supremacia do soberano, explicando que esta corporação de poder do rei está estruturada numa comunidade, a qual denomina “estamento”, afirmando que este é o núcleo que comanda a sociedade a favor do soberano e que não é uma classe, pois é de outra natureza:

De outra natureza é o estamento — primariamente uma camada social e não econômica, embora possa repousar, em conexão não necessária real e conceitualmente, sobre uma classe. O estamento político — de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto — constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: **os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder.** A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. (...) A entrada no estamento depende de qualidades que se impõem, que se cunham na **personalidade**, estilizando-lhe o **perfil**. (...) Não obstante, na sociedade capitalista, os estamentos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção econômica mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda. (...) Com isso, as convenções, **os estilos de vida incidem sobre o mercado**, impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais. Regras jurídicas, não raro, enrijecem as convenções, restringindo a economia livre, em favor de quistos de consumo qualificado, exigido pelo modo de vida. (...) Daí que representem eles um **freio conservador, preocupados em assegurar a base de seu poder.** Há estamentos que se transformam em classes e classes que evoluem para o estamento — sem negar seu conteúdo diverso. **Os estamentos governam, as classes negociam** (FAORO, 2001, p. 61, grifos da autora).

Há então uma grande diferença entre o pensamento de Faoro e Carvalho, pois Faoro ancora sua análise na perspectiva do patrimonialismo e do estamento, enquanto a ótica de Carvalho é baseada na formação e unidade das elites, porém, poder-se-ia arriscar dizer que ambos compreendem que a formação política do Brasil está no processo constitutivo de quem toma as decisões políticas. Carvalho afirmaria que quem toma as decisões não é uma elite econômica, mas uma elite política, enquanto Faoro diria que os donos do poder não emanam da sociedade, são os gestores de negócios que decorrem do patrimonialismo português e que formam uma máquina estatal.

A oposição de Carvalho a Faoro é que na perspectiva do Estado patrimonialista e estatal, não há participação da sociedade, sendo que para Carvalho, sim, mas de uma sociedade política, ou seja, de uma “elite política”.

Carvalho faz uma comparação do Brasil com Estados europeus, afirmando que algumas elites se comportam pela coerção e outras pela persuasão, sendo que a elite burguesa no Brasil tem uma certa homogeneidade que é diferente em outros países, caracterizada por um “treinamento”, que reduz conflitos e fortalece um padrão de dominação.

Neste sentido, semelhantemente a Faoro, Carvalho também ancora a gênese da formação da elite brasileira na relação com a Coroa portuguesa, ou seja, ambos concordam que a gênese está no *modus operandi* de fazer política em Portugal, que é distinta do modo de outros países europeus, já que, por exemplo, na elite portuguesa não havia a participação militar nem do Clero, diferentemente de outros países, pois quem conseguia cursar a universidade e exercer o poder de magistrado eram os membros da elite econômica, detentora dos meios de produção – os donos de terra. Neste sentido, Carvalho dá grande ênfase à hegemonia ideológica que constitui a elite brasileira, sua educação, ocupação, as carreiras políticas que formam a unidade desta elite.

Os estudos de origem de classe são, aliás, os mais comuns em se tratando de elites políticas e em geral partem da problemática de que a origem social da elite política determina a natureza classista do Estado. Para o Império, é comum a afirmação de que a elite era controlada pelos donos de terra e, portanto, também era o Estado (CARVALHO, 2008, p. 110).

Durante o Império, Carvalho explica, houve um aumento do número de magistrados no poder legislativo, apoiado por fortes interesses econômicos do comércio urbano e da grande agricultura de exportação, havendo uma redução do número de padres no poder, sendo os militares também menos presentes entre os deputados – uma situação que se inverte em 2019, tendo em vista o tamanho da bancada evangélica e militar no congresso brasileiro.

Outro ponto importante quanto à análise das elites, no ponto de vista de Carvalho, é que no Brasil, o que dá identidade à elite não é apenas a relação econômica, de dominação nas relações de produção, mas, também, os componentes culturais e sociais, das relações de poder, para além das relações econômicas (lembrando a descrição de estamento de Faoro, quanto ao modo de viver e as aspirações do grupo estamental).

Segundo Carvalho, não há identidade de classe na formação dessa elite, mas identidade de poder, de tomada de decisões – esta perspectiva de análise abre chaves explicativas para entender a formação do Estado brasileiro sob a ótica da unidade ideológica das elites, que se dá pelas relações de poder de quem toma as decisões, com núcleo formado por burocratas que trazem as ideias que consolidam esta unidade.

Carvalho enfatiza os pilares da construção da elite, que são a educação e a formação oferecidas pelos cursos da Universidade de Coimbra, por meio do acesso ao ensino superior, trazido para o Brasil nos moldes portugueses, carregando elementos que consolidam a unidade ideológica da elite do poder – como, por exemplo, a ênfase na formação jurídica, a fim de conservar o poder da elite via burocracia e legitimar as formas de dominação na própria lei – chamando o Estado de “ilha de letrados, com o domínio dos magistrados, a caminho do clube”,

ou seja, membros da mesma elite, com a mesma formação e o mesmo exercício, como num clube social.

A gênese da elite brasileira é de mesma origem da portuguesa, por isso o enfoque da educação é central, nesta perspectiva, para compreender a formação desta elite, com critérios de distinção social que predominam até os dias de hoje. O autor discorre sobre o grau de hierarquia entre os poderes judiciário, legislativo e executivo, destacando que desde a época imperial já havia cargos vitalícios, estáveis e melhor remunerados – sendo este um traço da cultura brasileira que perpassou o período imperial até o período da república: o diploma, formando traços entre quem tem este critério de distinção e quem não tem, perpassando as relações econômicas, influenciando nas relações sociais e na constituição do poder na sociedade.

De qualquer modo, cremos ter ficado demonstrado que, ao lado da educação, a ocupação constituiu um importante fator de unificação da elite imperial, embora ao custo de sua representatividade. O domínio de funcionários públicos na elite política significava na verdade que os representantes da sociedade eram ao mesmo tempo representantes do Estado. Exatamente por isso tiveram êxito na tarefa da construção do poder nacional, embora tivessem fracassado na tarefa de ampliar as bases do poder (CARVALHO, 2008, p. 116).

Carvalho explica que as elites se renovam muito lentamente, o que apresenta vantagens e desvantagens opostas, no sentido de demanda tempo para “treinar” melhor seus membros, mas pode perder em representatividade, ter reduzida a capacidade de percepção de novos problemas e forças emergentes e, conseqüentemente, favorecer a formação de contra-elites, acarretando um eventual processo revolucionário de tomada de poder. Explica que à medida que o Império vai chegando ao final, vai havendo cada vez menos magistrados no poder, menos militares e mais advogados, mais profissionais liberais, menos treinamento, mais circulação, ou seja, o sistema político passava por mudanças provindas da educação, ocupação e mobilidade geográfica.

Percebe-se, portanto, que o núcleo central da tese de Carvalho não é quanto ao estamento, mas quanto às elites, sendo que o tripé da conclusão de sua tese seria a educação, a ocupação e à carreira, sem relativizar a questão econômica, mas afirmando que apenas ela não é suficiente, ou seja, que não é possível ancorar uma tese sobre a formação do Estado e a relação com a sociedade apenas em questões econômicas e burocráticas.

Faoro (2011) demonstra que o estamento, a comunidade estamental formada pelos donos do poder, é formada por um estamento burocrático, orientado pela racionalidade técnica, que vê a relação entre o público e o privado de forma particular, como em Portugal, em que o Estado não representa a sociedade. José Murilo de Carvalho, por sua vez, afirmaria que o Estado

representa a sociedade, porém, apenas uma parte dela, ou seja, as elites, sem depositar na burocracia a centralidade que Faoro coloca.

Carvalho trata sobre uma dialética da dubiedade, ou da ambiguidade, pois o país não rompia com a escravidão, resguardando suas bases escravocratas, agrícolas e exportadoras, mantendo uma unidade básica que estabeleceu e protegeu os interesses da elite dominante. Neste sentido, sua tese trata sobre a ausência da classe burguesa no Brasil, com o Estado agindo por meio de uma elite não burguesa, pois não era uma elite mercantil, mas produtora agrícola, com mão de obra escrava, e, por isso, diferentemente de outros países europeus.

Para Faoro, esta categoria de análise diz respeito ao seu conceito de “capitalismo politicamente orientado”, diferente das perspectivas de análise de Carvalho, pois como acredita que não houve feudalismo em Portugal, já que o feudalismo significaria a permissão de certa autonomia para os senhores feudais e, portanto, a descentralização do poder do rei, defende que em Portugal houve o “estatismo”, para manter o centro do poder no soberano, sendo assim, a origem do capitalismo, para Faoro, não está no feudalismo.

Na perspectiva de Faoro, a monarquia estava presente em todo o comércio internacional, já que a Coroa estava em todos os monopólios, e não a burguesia – por meio dos empréstimos, contratos e compromissos –, sendo assim, o capitalismo era politicamente orientado pelo rei, estruturado sob o estamento, sem flexibilidade para ensejar a empresa livre ou a liberdade de comércio, mantendo uma ordenação jurídica, burocrática e política que permitia rendas e privilégios para os senhores e membros do Clero, sustentando subvenções a uma aristocracia, a qual, por sua vez, garantia a manutenção desta ordem: “opõe-se ao feudalismo a própria natureza dos favores concedidos aos donatários, favores de estímulo a uma empresa que o rei engordava para colher benefícios futuros – é o capitalismo politicamente orientado em ação” (FAORO, 2001, p. 161).

Este é o processo histórico que constituiu a formação do Estado brasileiro e é uma chave interpretativa de compreensão do Brasil, conforme o pensamento de Faoro, em que não há relações diretas entre empresário e trabalhadores, pois todas as relações são mediadas juridicamente pelo Estado patrimonial, desde sua origem até os dias atuais.

Em seu capítulo final, sobre “a viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento”, Faoro busca demonstrar que ao longo do processo histórico-social do Brasil, a condução do patrimonialismo e das oligarquias chegam até o século XX, na construção do capitalismo politicamente orientado, por meio da agronomia, da indústria agroexportadora, que era quase artesanal até o fim do século XX, e só começa a se desenvolver a partir do governo de Getúlio Vargas.

O Estado moderno brasileiro, em sua perspectiva, não tem base burguesa ou liberal, mas patrimonial, calcada no uso privado do bem público, naturalizado nas relações sociais e da identidade do estamento, numa aparência de classe social, quando seus membros buscam, na verdade, se servir do Estado.

Assim como Faoro, José Murilo de Carvalho também faz o estudo da formação da burocracia, também no sentido de instrumento para servir o Estado, como um corpo que o configura e o estrutura, beneficiando as elites dominantes e promovendo a manutenção do poder, porém, na perspectiva de classes, diferenciadas pelo poder econômico, mas na mesma ideia de Faoro, já que esta comunidade de pessoas se beneficia da burocracia, está baseada na desigualdade e legitima as injustiças sociais juridicamente, sem desconforto algum, pois esta é a estrutura da sociedade, já naturalizada e incorporada nas relações sociais, formando este tipo de Estado, cujo *modus operandi* não representa os interesses das massas populares menos privilegiadas.

Na perspectiva de Faoro, na visão estamental, a sociedade é de quem está incluído nesta lógica do Estado patrimonialista que conduz o capitalismo a seu favor, os demais estariam excluídos deste estamento, afirmando claramente que não há soberania popular, pois essa camada estamental muda e se renova, “pela cooptação, se possível, ou pela violência, se necessário”, mas não muda sua forma (FAORO, 2001, p. 889).

Desta concepção reside uma possível proximidade entre os autores, pois arriscar-se-ia dizer que ambos concordam que no Estado brasileiro, não há representatividade da população nos processos políticos de poder, ou seja, concordam que a grande massa da população é excluída da “camada estamental” ou excluída da “elite dominante” e não participa das decisões administrativas. A tese do liberalismo é promover a igualdade, mas a igualdade do tipo burguês, apenas para sua própria classe, contra qualquer outro tipo de soberania que não seja a liberdade de seu próprio comércio e seu próprio lucro.

Neste sentido, aproximou-se os conceitos trazidos por Faoro e Carvalho, pois compreende-se que para estudar o Estado, a política e as políticas brasileiras, é necessário estudar sobre os grupos que possuem o poder administrativo, político e ideológico sobre os rumos do país e de toda sua sociedade.

Faoro e Carvalho concordam que é necessário estudar a formação das elites e as relações de poder que constituem a administração política. A partir das contribuições dos autores pode-se partir para outros estudos, como teorias prescritivas sobre outras possibilidades de governo para o Brasil, em relação aos rumos da sociedade com vistas à superação das desigualdades e injustiças sociais.

Compreende-se, portanto, que para fazer estudo da política pública é preciso passar pelos agentes que formulam a política, pelos documentos legais que a norteiam, por quem executa a política e por quem a recebe, a modifica, na concretude do cotidiano.

É nesse terreno, de movimentos históricos, de modificação da realidade, de disputas e contradições de interesse, entre governantes e governados, da dualidade do caráter do Estado – que é tanto público quanto defensor dos interesses privados e do capitalismo –, que se constitui o próprio pano de fundo das políticas públicas sociais e do Programa de governo enfocado por este trabalho, o PDDE, o qual, assim como outras políticas públicas, se caracteriza como um resultado tanto de um contexto político preocupado com a reprodução do *modus operandi* capitalista, quanto, contraditoriamente, preocupado com os interesses públicos, da democracia participativa e da legitimação dos direitos conquistados à duras penas pela população.

Esta introdução para conceituar o que se compreende por política é necessária para pensar a origem das políticas públicas sociais, para a compreensão de que os objetivos de governo são constituídos por interesses, um conjunto de intenções, de agentes políticos, que formulam, decidem, executam e implementam uma ação de governo. A política é feita por pessoas, protagonistas, no cenário – superestrutural – que constitui e define o Estado.

Enfocando mais especificamente nas políticas públicas sociais, tem-se que elas surgiram da própria incapacidade do sistema capitalista de manter a exploração no nível em que estava ocorrendo. Ao buscar maiores taxas de lucro, as indústrias distribuíam mais do que um mal-estar à classe proletária, mas uma exploração insustentável, em que trabalhadores esgotavam sua capacidade, com catorze horas de trabalho no chão da fábrica, onde adoeciam e ainda não obtinham condições suficientes para seu sustento. Assim, pensando em remediar as dificuldades impostas pelo próprio sistema de exploração, surgiram as estratégias de oferecer certos “benefícios” à população, que na verdade vinham suprir as exigências do funcionamento e da predominância do próprio capital. Tais estratégias buscavam amenizar os conflitos gerados pelo modo industrial de produção, cabendo ao Estado conduzir o conjunto dessas ações (ZAMBELLO, 2016).

Estas ações tiveram o nome de “políticas de bem-estar social”, ou, em inglês, de *welfare state*, como saída da condição histórica em que se encontrava o avanço do capitalismo em relação às condições da classe proletária, a qual, desamparada pelo mercado, pudesse sobreviver, com o auxílio de políticas do Estado, que assume a função de garantir aos cidadãos os requisitos básicos para sobreviverem:

Por Welfare State estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de **sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados** de educação, **saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação** que, **a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente** o volume, as taxas e os **comportamentos do emprego e do salário** da economia, **afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora** (DRAIBE, 1990, p. 2, grifos da autora).

A partir dos estudos de Draibe (1989, 1990), compreende-se que alguns autores apontam maior ou menor preponderância do papel de cada uma destas políticas para a sociedade, outros compreendem a necessidade de haver uma rede complexa de ações conjuntas, como condição básica para a população, mas concordam ao apontarem para o Estado como “protetor”, como “equilibrador” das crises cíclicas do sistema capitalista – ações que vieram desde os programas sociais do período pós primeira e segunda guerras mundiais, no contexto estadunidense e europeu, quanto de outras diversas maneiras de atuação estatal, especialmente devido às ideias socialistas, que dissipavam-se na Europa, por conta da participação da União Soviética na segunda guerra mundial.

No Brasil, o marco inicial das políticas sociais é nos anos 1930-40, período em que, com o advento da industrialização e do proletariado urbano, trouxe a regulação e institucionalização de institutos de aposentadoria, baseadas em grupos de trabalhadores, com reconhecimento e regulamentação de determinadas profissões, o que garantiria elementos previdenciários para os associados, ou seja, trabalhadores formais, sendo o ponto importante desse período a consolidação das leis trabalhistas. Além disso, são centralizados no governo federal a estrutura burocrática e políticas de saúde e educação.

Segundo Draibe (1990), as políticas sociais podem ser analisadas não apenas como “proteção social”, mas também orientadas à “promoção social”. Ou seja, do ponto de vista da proteção social, elas estariam mais orientadas a resguardar as pessoas das dificuldades trazidas pela sociedade capitalista – como a desigualdade social, o desemprego, a velhice desprovida de fonte de recursos ou da morte do trabalhador/provedor familiar, entre outros fatores. Já sob o ângulo da promoção social, as políticas estariam mais ligadas às garantias de acesso aos bens de consumo, vinculados à necessidade de recarregar a máquina capitalista, na medida em que transforma a classe trabalhadora em consumidora, girando a roda do mercado. Deste ponto de vista, as políticas sociais saem da demarcação de “gasto” e tornam-se “investimento”, pois promovem o crescimento econômico, apesar de manterem o acúmulo de riquezas de uns sobre outros.



Há que se conceituar que as políticas públicas educacionais, ou as políticas públicas sociais especificamente ligadas à área da educação, dizem respeito à educação institucional, ou seja, a educação escolar, o que é uma definição importante a ser feita no início da discussão sobre política educacional, pois educação é um conceito muito amplo e complexo, que não envolve apenas a escolarização, mas a todas as relações sociais do que se aprende e se ensina socialmente, na família, na comunidade em que se vive, na igreja, nos espaços culturais, no trabalho, e, em suma, em todas as instituições e espaços sociais em que ocorre observação, convivência, (re)criação e (re)produção de cultura, há e ocorre educação. Mas as políticas educacionais são as ações do governo voltadas para as questões escolares, que envolvem construção de escolas, currículo, formação e carreira dos profissionais da educação, dentre uma série de outras questões que influenciam a educação ocorrida no âmbito da escola.

A concepção de Estado e de atividade política atribuem grande peso à educação, especialmente dentro de um sistema de democracia, representativa ou participativa, pois considera a educação capaz não apenas de formar a classe trabalhadora, mas de formar dirigentes, capazes de (re)produzir a hegemonia do Estado, ao passo que produz cultura e transforma a realidade.

A democracia nasceu articulada àquela questão já colocada da educação política, da educação para a cidadania, na medida em que prometia que quanto mais participativa a população pudesse ser, mais ainda ela participaria da vida política e mais se educaria sobre os seus direitos e interesses (SOUZA, 2009, p. 130).

Nesta perspectiva, de que a democracia nasceu articulada à necessidade de haver uma educação política, uma educação voltada para a participação política e para a cidadania, a política educacional possui um grande peso, dentro de um campo paradoxal, que pode, por um lado, tanto reproduzir as relações hegemônicas de dominação, quanto, por outro, trazer voz e voto à classe trabalhadora, (trans)formando a sociedade civil, em sociedade política e constituindo uma nova hegemonia de Estado, baseada nos interesses na classe camponesa, operária, trabalhadora.

A educação é um dos processos de estruturação de uma sociedade e legitimação do Estado, de sua concepção, formação e (re)produção, isto é, é através da educação que se dão os processos de socialização e formação dos sujeitos, em que se funda e se legitima a sua cultura, suas formas de viver e conviver, sua organização, sua política. Daí a necessidade de se estudar e compreender sobre a educação e os interesses de quem a financia e a promove, pois é ela que estrutura a forma de pensamento e de viver de um povo (VIANA, 2015, p. 89). Ela pode estar direcionada tanto para a manutenção das relações de dominação de uma classe sobre a outra, voltada para uma espécie de fanatismo em torno do consumo e para a alienação popular,

mantendo o povo preso às relações de trabalho e ignorante quanto às suas capacidades humanas, ou, pelo contrário, a educação pode estar direcionada para a liberdade de ideias, para a diversidade, potencializando a diminuição das desigualdades sociais para a evolução moral e intelectual das massas, ajudando a dar base a uma nova estruturação de Estado.

Sobre a educação em contraste com o fanatismo pelas relações do capital, Bobbio (1998) menciona que este problema não pode ser reduzido apenas a questões específicas ou psicológicas de um líder que rege o sistema autoritário, mas a um problema social fundamental, ligados a exaltação coletiva, dentro de um contexto social. Quando Bobbio define o “fanatismo” como epidemia de uma sociedade, que tem como sua causa um problema social, citando períodos históricos de violência, guerra e autoritarismo, ele explica sobre a necessidade de uma batalha extensa, popular e intelectual, ou seja, de formação e de educação, para superar tal situação:

Se se quisesse expressar numa fórmula o **significado global da luta das “luzes”**, não se poderia defini-la melhor do que como **a mais extensa e popular batalha intelectual contra o Fanatismo**, que jamais se travou (...). A diferença entre os iluministas, que vinham de dois séculos de grandes guerras religiosas, e nós, está em que o Fanatismo por eles atacado era quase exclusivamente religioso, enquanto que **aquele de que hoje temos experiências é quase exclusivamente político** (BOBBIO, 1998, p. 484, grifos da autora).

Pode-se pensar que, a exemplo da luta iluminista contra o fanatismo religioso, as questões contra as quais se lutaria na sociedade contemporânea são aquelas contra o fanatismo político, o fanatismo pelo próprio capital, um modo de pensar e agir que consente a miséria e ignora a exclusão social, que não se comove com as injustiças sociais, um fanatismo por um sistema político que finge que não vê, onde o que é ditado e propagado pelo capital e pelo consumo desacerbado em prol do lucro, em prol do enriquecimento de alguns, ocorre a qualquer custo, mesmo quando este custo significa a exploração desumana da maioria e causa das mazelas sociais que assolam as sociedades contemporâneas. Ou ainda, como explicado por Bobbio, “o fanatismo de que hoje temos experiências é quase exclusivamente político”, que permite que o capital tenha mais voz e força do que a própria humanidade, enxerga os direitos do mercado mais do que os direitos humanos.

Os estudos de Bobbio ajudam a compreenderem que a superação destas condições de pensamento político deve estar no mais amplo sentido social, colocando papel fundamental na educação intelectual e civil, contra o autoritarismo, fundando a educação na “livre discussão de ideias mais do que num ensino (autoritário) de sistemas e de verdades já definidas”, rejeitando qualquer tipo de filosofia ou de ideologia de Estado que não concorde com estes fundamentos ou que não permita a coexistência pacífica de todas as filosofias e ideologias:

O remédio, portanto, deve estar no mais amplo sentido social. A experiência histórica nos ensina que as sociedades mais imunes às infecções do Fanatismo são aquelas em que a educação intelectual e civil tende sempre mais a fundamentar-se na livre discussão das ideias mais do que no ensino (autoritário) de sistemas de verdades já definidas, e cujo regime é inspirado no princípio da multiplicidade das vias de acesso à verdade e, portanto, na rejeição de uma filosofia ou de uma ideologia de Estado, que não seja a da coexistência pacífica de todas as filosofias ou ideologias (BOBBIO, 1998, p. 485).

A luta contra qualquer tipo de autoritarismo, exploração ou opressão supõe a educação dos sujeitos para tanto, por isso, ela tornou-se, ao longo dos últimos séculos, condição necessária para que os cidadãos usufruam de seus direitos e um dos requisitos fundamentais para que eles tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, por isso o direito à educação é hoje reconhecido na legislação de praticamente todos os países (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2007, p. 15), daí a necessidade de financiá-la e promovê-la, a favor das liberdades e dos direitos dos cidadãos, contra qualquer forma de autoritarismo ou opressão.

Nesta perspectiva de educação para a luta contra poderes opressores, Bobbio (1986) questiona:

Quem controla os controladores? Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais que de uma promessa não cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder. (...) **A educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática** (BOBBIO, 1986, p. 31, grifos da autora).

A realização da democracia depende que uma pessoa se (trans)forme em cidadão, ou seja, depende que o cidadão (re)conheça seus direitos e os deveres do Estado para que a partir disso possa “controlar os controladores”, caso contrário, a democracia não apenas deixa de se realizar como provoca sua própria antítese, que é “controle dos súditos por parte do poder”. Por isso, a democracia depende da cidadania ativa, do reconhecimento dos direitos e da cobrança – participativa – por estes direitos, ela depende da prática democrática.

Por outro lado, a política educacional e a própria educação pode ser vista como uma política social de investimento, a trazer mais lucros para o mercado, pois pode estar menos direcionada à formação humana integral e mais à formação técnica de uma classe trabalhadora-consumidora, com habilidades capazes de exercer as atividades produtivas adequadas às demandas do mundo do trabalho, a fim de continuar explorando sua mão de obra, ao mesmo tempo que vende a ela os recursos que ela mesma produziu, inculcando um modo de pensar e viver baseados na perpetuação do sistema capitalista e das relações de dominação.

No contexto atual de capitalismo financeiro, a educação deixa de ser direito social e é transformada em mercadoria, ou em serviço, altamente caro e lucrativo, favorecendo a

expansão do setor privado, no Brasil e no mundo. A partir da “mundialização financeira do capital” (CHESNAIS, 1996), o atendimento educacional é influenciado por agentes privados, inclusive via grandes empresas (especialmente no que se refere às políticas para o ensino superior, mas não distantes das políticas de educação básica).

Percebe-se que os agentes que tem feito cada vez mais parte das discussões das políticas públicas de educação não são apenas aqueles que fazem parte da sociedade política, do governo, dos órgãos públicos, como legisladores, governantes, ou agentes do Ministério da Educação e das secretarias municipais e estaduais de educação, ou nem mesmo os agentes da sociedade civil, como os sujeitos da escola, estudantes e profissionais da educação que possuem força o suficiente, através de movimentos sociais organizados, sindicatos e conselhos regionais, para afetar o debate da agenda política, mas sim, agentes ligados a grupos privados, com ou sem fins lucrativos, como complexas redes de filantropia educacional por um lado, e organizações mundiais cada vez mais interessadas no potencial de lucro da educação, por outro, chamadas de *edubusiness* ou *edunegócios*.

Estes agentes privados sabem que o Brasil tem se tornado um local especialmente atrativo para empreendimentos educacionais, por conta de sua enorme população em idade escolar (entre as dez maiores populações em idade escolar do mundo), atingindo a política educacional por meio da participação em fóruns e comitês públicos, venda de serviços ou materiais para secretarias de educação, pressão sobre legisladores e executivos do governo com poder de decisão. (AVELAR, 2019, p. 75).

Quanto à influência da filantropia como agente nas políticas educacionais, S. Ball e M. Avelar (2019) trazem para a discussão complexas redes que podem não lucrar diretamente com a oferta de serviços (a destacar que no Brasil, os dados financeiros destas organizações são difíceis de aferir), mas que possuem lógicas gerenciais semelhantes às das organizações lucrativas, trabalhando por metas e projetos, que promovem grandes impactos e mudanças sistêmicas na educação, com gestão “eficiente” e um “ensino padronizado”, passível de avaliação em larga escala (exemplos seriam a *Bill and Melinda Gates Foundation* e a *Open Society Foundation*, em termos internacionais, e a Fundação Lemann, o Instituto Unibanco e o Instituto Ayrton Senna, no Brasil), que se traduzem na defesa enfática de reformas educacionais estruturantes.

Estes grupos possuem poder financeiro para desequilibrar a arena da política educacional, pois operam redes globais, conectam governos, organizações filantrópicas e empresas em diversos países, realizando seminários, congressos, cursos, encontros, muitas vezes fechados, com acesso restrito a convidados, que são espaços privilegiados de alinhamento

político, de contato com os tomadores de decisão da sociedade política, utilizando seus recursos financeiros e sociais para modificar o cenário educacional brasileiro: “Nessa arena dominada pelo poder do dinheiro, os críticos, a oposição e o diálogo ficam naturalmente excluídos do debate público sobre políticas educacionais” (AVELAR, 2019, p. 77).

Estes estudos evidenciam que as políticas educacionais constituem arena de disputa, especialmente entre o que é considerado como “público” e “privado”, marcadas por uma dicotomia, como vimos anteriormente, entre as políticas de educação tidas como bem público, em promoção da formação humanizada e libertária, ou tidas como ferramenta para o desenvolvimento econômico. De um lado, a educação que deve ser gerida pelo público, para o público. De outro, a educação que deve ser gerida por técnicos, como uma empresa.

Estes novos atores, com relacionamentos opacos entre o setor público e o setor privado, que modificam agendas e “despolitizam” as políticas de educação, afetando seus conteúdos, objetivos e métodos conforme uma lógica gerencialista e mercadológica (ou, em suma, privada) da educação, são empresários e filantropos que,

apesar de argumentarem que estão trabalhando para a melhoria da educação e para o bem público, não foram eleitos por ninguém. Suas agendas objetivos e métodos políticos não passaram por validação pública e não podem ser controlados pela sociedade (...). A participação da política educacional não pode ser determinada pela posse (individual ou em grupo) de capital financeiro ou social. Se a filantropia empresarial possui (ou quer possuir) um papel tão determinante na política educacional brasileira, ela precisa se submeter a critérios de transparência e de controle social muito mais rigorosos, a começar pela publicação de informações financeiras detalhadas dos movimentos, institutos e fundações que financia. (AVELAR, 2019, p. 78).

Tendo em vista esta discussão, sobre novos agentes, em especial os agentes privados, influenciando as políticas educacionais, torna-se necessária a própria reflexão sobre a teoria contraposta à prática, e sobre a prática contraposta à teoria, impelindo a necessidade de construção de novos termos para tratar desta arena, pois o embate de projetos educacionais contemporâneos e as dinâmicas nessas redes são muito complexas e o não parecem mais se resumir em apenas dois lados extremos e opostos – o público e o privado.

Parece que o próprio conceito de filosofia da práxis necessita adentrar a arena das políticas educacionais, de forma que seus objetivos reflitam sua ação e de forma que sua ação, reflita seus objetivos.

“É preciso, pois, que a estrutura da escola, tanto em seus aspectos pedagógicos quanto em seus aspectos organizacionais, esteja em perfeita sintonia com os fins educativos” (PARO, 2007, p. 112), ou, assim como afirma Paulo Freire em *Pedagogia da Autonomia*, “tão importante quanto o ensino dos conteúdos é a minha coerência na classe. A coerência entre o que digo, o que escrevo e o que faço” (FREIRE, 1996, p. 103).

Compreendendo a educação para a democracia como elemento fundante da prática democrática e do pano de fundo que deve se sustentar a agenda das políticas educacionais, fez-se preponderante para o embasamento teórico metodológico da pesquisa os estudos que relacionam a educação e a ação, o conhecimento sobre a democracia e a prática deste conhecimento, a compreensão sobre a relação que se dá entre o plano das ideias (as intenções da política, por exemplo) e o plano concreto que ocorre na realidade (as ações governamentais e como elas se concretizam), caindo necessariamente em uma discussão fundamental – e metodológica – sobre teoria e prática ou, sobre a *filosofia da práxis*.

A filosofia da práxis é essencialmente discutida na obra de Antonio Gramsci (1891-1937), que constitui imensurável contribuição para a área das políticas educacionais, não apenas no que se refere a sua teoria ampliada do Estado e seus conceitos sobre hegemonia e sociedade civil, anteriormente abordados, mas também sobre a também chamada “filosofia da ação”, intrinsecamente relacionada à formação dos sujeitos, à educação escolar e, portanto, aos estudos sobre a política educacional e seus agentes.

O conceito de filosofia da práxis perpassa pela obra de Gramsci de maneira fundamental, pois seria por meio da efetivação da filosofia da práxis que a hegemonia do Estado capitalista poderia ser substituída por uma nova hegemonia, através de uma profunda reforma intelectual e moral que ofereceria às massas populares as bases necessárias para a compreensão, a crítica e a superação de sua condição de dominados, que permitiria, por meio da unidade entre pensamento e ação – teoria e prática –, a revolução rumo à soberania do povo.

Em “Crítica da filosofia do direito de Hegel”, Marx afirma que na Alemanha, no que se refere à política, “os alemães pensaram o que as outras nações fizeram”, discorrendo sobre como a Alemanha representava uma consciência teórica (no contexto histórico da reforma e do encerramento do antigo regime), porém “a abstração e a presunção de seu pensamento andaram sempre no mesmo passo da unilateralidade e da atrofia de sua realidade” (MARX, 2010, p. 151), criticando a ciência política alemã e seu distanciamento da prática concreta na realidade do Estado moderno, questionando se a Alemanha poderia chegar a uma “práxis à altura dos princípios”.

Tal referência elucida os pressupostos da filosofia da práxis no pensamento de Marx, pois de acordo com esta perspectiva, a transformação da realidade, a revolução, depende de uma dificuldade fundamental: ela necessita de uma base material que traga condições objetivas e subjetivas para concretizá-la. A teoria, segundo ele, só é efetivada em povo na medida em que é ela mesma é a efetivação de suas necessidades, isto é, a teoria deve corresponder às

necessidades da população e só se concretiza dentro do pensamento das massas se ela de fato representar seus interesses:

A teoria só é efetivada num povo na medida em que é a efetivação de suas necessidades. Corresponderá à monstruosa discrepância entre as exigências do pensamento alemão e as respostas da realidade alemã a mesma discrepância da sociedade civil com o Estado e da sociedade civil consigo mesma? Serão as necessidades teóricas imediatamente necessidades práticas? Não basta que o pensamento procure se realizar; a realidade deve compeli-la a si mesma em direção ao pensamento (MARX, 2010, p. 152).

A teoria deve traduzir a expressão da realidade, a realidade deve constranger e impulsionar o pensamento. Na citação, Marx critica a discrepância entre sociedade e Estado, a distância entre os interesses sociais e o poder executivo, por exemplo, e até mesmo a incoerência da sociedade civil consigo mesma, se referindo à luta de classes, comparando esta distância e oposição com as mesmas existentes entre a teoria filosófica e a realidade, de forma a questionar se as necessidades teóricas não seriam também necessidades práticas, que na verdade encontram-se distantes e opostas à realidade, trazendo a afirmação final de que não é suficiente que o pensamento – podendo ser compreendido aí como a teoria ou a filosofia – procure se realizar, ou seja, que a teoria busque apenas ser concretizada na realidade, a questão trazida por Marx é que seria a própria realidade que deveria impelir a si mesma em direção à teoria, isto é, se esforçar em direção ao pensamento, sobre conhecer as necessidades da realidade de um povo e realizar um esforço em direção ao pensamento crítico, a problematização que dialogue com a necessidade prática.

Em seus escritos, Marx é tratado por Gramsci como o “pai da filosofia da práxis”, explicando que ela corresponde a “passagem da utopia à ciência e da ciência à ação” (GRAMSCI, 1995a, p. 93). Qual seria a utopia da ciência da política educacional? E como transformá-la em ação? Seria a realização da escola democrática? A realização da escola para a democracia? Mas como transformar esta utopia em realidade? Como realizar o movimento dialético entre a teoria e prática na política educacional? Entre, mais especificamente, a teoria e a prática que perpassam a política do PDDE?

Esta discussão permeia a noção gramsciana sobre a criação de concepções de mundo, chamadas “Weltanschauung”, que significa visões sobre o mundo e sobre o contexto em que se vive, representando os valores, impressões, sentimentos, as concepções de natureza, os impulsos que vêm anteriormente às próprias reflexões – que dizem respeito à época histórica em que se vive, os preconceitos, criados pelas experiências históricas que marcam formas de pensar e agir – quais são estas formas de pensar e agir, a concepção de mundo, dos sujeitos da escola e dos profissionais da educação? Mais especificamente, quais as concepções dos sujeitos



que lidam com os recursos financeiros da escola, provenientes do PDDE? A metodologia da pesquisa, por meio da enquete nacional, tenta levantar elementos de campo para ajudar a responder estas questões, em movimento conjunto com a abordagem teórica e atualização da literatura sobre o tema.

O problema inicial para a discussão acerca da filosofia da práxis é a produção de novas “Weltanschauung”, ou seja, novas concepções de mundo, que fecundam e alimentam a cultura de uma idade histórica – bem como uma produção filosoficamente orientada. A elaboração de novas teorizações sobre democracia, educação, escola pública, financiamento, tendo em vista as tensões entre o setor público e o setor privado no mundo ultraliberal e financeirizado de hoje, constituem uma rede de concepções em constante tensão, produção e construção de novas concepções de mundo e, portanto, também de políticas educacionais.

Gramsci observa sobre a questão do método em Marx, que para o estudo da filosofia da práxis também se faz necessário compreender a coerência essencial de seu método, do desenvolvimento global do trabalho intelectual múltiplo, no qual os elementos da concepção da filosofia da práxis estão implícitos, comentando sobre a “necessidade de efetuar um trabalho filológico minucioso, conduzido com o máximo escrúpulo e exatidão, de honestidade científica, de lealdade intelectual, de ausência de qualquer preconceito ou apriorismo” (GRAMSCI, 1995, p. 95), apontando para todo um plano de trabalho e investigação para o estudo da filosofia da práxis, que deve ser complexo e delicado, feito com finura de análise e sobriedade intelectual.

No pano de fundo de toda a discussão apontada por Gramsci no repertório que propõe para o estudo da filosofia da práxis, pode-se identificar em suas afirmações que ela contém em si um princípio de superação de si mesma, de transformação de sua própria filosofia: “a filosofia da práxis é uma filosofia independente e original, que possui em si mesma os elementos de um ulterior desenvolvimento que a transforme, de interpretação da história, em filosofia geral” (GRAMSCI, 1995, p. 101). Este é o movimento da filosofia da práxis: o de refletir constantemente e criticamente sobre a ordem, sobre si mesma, sobre as relações que ditam o viver do homem em sociedade e o agir sobre estas relações, conforme uma reflexão autocrítica consciente da história e de si mesmo, fazendo como um inventário de si e do mundo, problematizando concepções e recriando-as, produzindo novos elementos quantitativos e qualitativos que levam à ação, à mudança da ordem e instauração de uma nova ordem. Através destes pensar e agir críticos sobre a história e sobre o homem, este movimento elevaria continuamente e gradativamente – ao longo de muitos anos, décadas, séculos – a novos estratos de massa e a uma vida cultural superior.

O homem deve ser concebido como um bloco histórico de elementos puramente subjetivos e individuais e de elementos de massa – objetivos ou materiais – com os quais o indivíduo está em relação ativa. Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo (GRAMSCI, 1995, p. 47).

A unidade entre teoria e prática, trabalho intelectual e trabalho manual, ou o “homem faber” que não se separa do “homo sapiens” é que eleva o subalterno de sua condição de inferioridade. Assim, essa unidade entre teoria e prática é um elemento-chave para compreender a práxis, que vai permitir formar um novo senso comum, para o a criação de uma nova hegemonia – ou um elemento-chave para compreender a prática democrática, que vai permitir formar novas concepções para a criação de uma nova democracia, participativa ou representativa, mas de fato democrática, que de fato represente a soberania popular. Ou ainda, concepções sobre políticas educacionais – e sobre o financiamento educacional – que possam tornar a educação escolar, de fato, democrática, inclusiva, humana e integral.

Neste sentido, Gramsci está preocupado com a transformação pela cultura, com os fatores culturais que darão bases para a revolução em direção a uma sociedade mais democrática de fato, não apenas por meio de um reformismo ou de uma democracia formal que é falsamente representativa, mas de uma democracia de fato participativa, incorporada culturalmente.

A cultura abriga diferentes níveis de complexidade, múltiplos, diversos, que se acumulam desordenadamente e se cristalizam na história. A consciência, a personalidade do homem, é composta, conforme Gramsci, de maneira “bizarra”, porque tem elementos tanto de homens das cavernas quanto de homens modernos, tanto de “homem-massa” quanto “homem-coletivo”. Para se tornar homem coletivo, passa por vários processos de transição, constantemente elaborando a consciência, com cada vez maior quantidade de elementos qualitativos que vai revendo, criticando o senso comum e reformando, reconstruindo, sua concepção de mundo (GRAMSCI, 1995, p. 36), criando novas formas de pensar e agir sobre ele.

Estas novas formas de pensar e agir são chamadas por Gramsci de inversão da práxis, ou seja, é a quebra da hegemonia dominante de modo a trazer outra, através da própria práxis, criar práxis, novas ideologias. A ideologia no pensamento gramsciano não é pensada apenas na perspectiva do termo sociológico que expressa dominação das massas ou que oculta a realidade, mas, para Gramsci, o termo ideologia é mais amplo, é uma forma de organizar a consciência. A ideologia, nesta perspectiva, é múltipla e é prática, pois implica principalmente em normas de conduta – teoria e ação.

É importante destacar que Marx fez a crítica à ideologia dominante, porque é na ideologia que está o núcleo da justificação do domínio de uma classe sobre a outra. Contudo, é a partir desta crítica à ideologia que a teoria marxista é levada ao cerne, pois a partir da compreensão da ideologia hegemônica (e de suas consequentes injustiças sociais) é que se constrói a crítica radical de toda a estrutura social. A crítica da ideologia dominante, que é a crítica da dominação, lança também as bases da ação libertadora, uma ação que é política e pedagógica ao mesmo tempo, no sentido que corresponde a uma emancipação política, que depende de formação, de educação para a reflexão crítica da ideologia dominante e desconstrução dos aparelhos ideológicos de reprodução desta dominação, um exercício de reflexão que depende do conhecimento histórico e da formação – educação – para a efetivação da filosofia da práxis e a luta política contra a dominação:

Para a filosofia da práxis as ideologias não são de modo algum arbitrárias, elas são fatos históricos reais que devem ser combatidos e denunciados em sua natureza de instrumentos de domínio, não por razões de moralidade etc., mais precisamente por razões de luta política: para tornar os governados intelectualmente independentes dos governantes, para destruir uma hegemonia e criar uma outra, como momento necessário de inversão da práxis. Para a filosofia da práxis, as superestruturas são uma realidade (ou se tornam, quando não são meras elucubrações individuais) objetiva e operante; ela afirma explicitamente que os homens tomam consciência da sua posição social (e, consequentemente, de suas tarefas) no terreno das ideologias, o que não é uma pequena afirmação de realidade; a própria filosofia da práxis é uma superestrutura, é o terreno no qual determinados grupos sociais tomam consciência do próprio ser social, da própria força, das próprias tarefas, do próprio devenir (GRAMSCI, 1995, p. 269).

Neste sentido, compreende-se que a ideologia é realidade prática, transcende o conhecimento, contém norma de conduta e por isso influi no comportamento, sendo assim, é ela que forma e conserva a hegemonia do Estado. A constituição de uma nova ideologia, para formar e conservar um outro tipo Estado, ocorre via um difícil e longo processo de substituição do antigo pelo novo, que não ocorre sem fases de transição, altos e baixos. Se ela é decisiva nas relações do homem com o mundo, ela é crucial para construir uma nova ação, formando uma vontade coletiva, nacional, popular, libertária, laica. Este devenir é parte da nova ideologia a ser construída e dissipada, é o transformar-se, tornar-se nova concepção de mundo rumo à transformação da realidade, é uma concepção filosófica.

Pode-se dizer que a filosofia da práxis seria capaz de fazer pela revolução socialista o que o iluminismo e o reformismo religioso fizeram pelas revoluções burguesas: durante os séculos de nossa evolução histórica, oferecer as bases ideológicas para a revolução.

Marcos Del Roio (2007), explica que, de acordo com os estudos gramscianos, a condição subalterna das massas, dos operários, artesãos e camponeses, por exemplo, só pode

vir a ser superada se a classe operária assumir a perspectiva da totalidade, que parta do princípio de que a economia e a política, assim como a sociedade civil e o Estado, constituem uma mesma e única realidade (DEL ROIO, 2007, p. 10).

Finalmente, cabe ressaltar sobre mais um conceito gramsciano considerado imprescindível para que as classes subalternas possam compor um novo Estado, uma nova totalidade, ou seja, para que compreendam e neguem a subalternidade e possam se emancipar. Este conceito é o de “intelectual orgânico”, pois seria por meio da formação de uma camada de intelectuais orgânicos, de filósofos da práxis, que sejam e/ou que trabalhem a favor das classes operárias e do campesinato, por exemplo, que tornem as classes subalternas dirigentes, em que seria possível haver um progresso intelectual coletivo, na luta contra o capitalismo, gerando uma nova cultura que efetive outra hegemonia e um novo bloco histórico:

Para isso, era imprescindível conhecer/transformar suas culturas particulares e fragmentárias que se expressavam como folclore, como religião, como senso comum, e, por meio de um “progresso intelectual de massas”, gerar uma nova cultura, invólucro de uma nova hegemonia e de um novo bloco histórico. Para isso tudo, a formação de uma camada de intelectuais orgânicos seria imprescindível. (DEL ROIO, p. 72).

Estes intelectuais são emersos de sua própria classe e atuam historicamente em razão dos interesses dela. Organizados, eles podem concretizar a vontade coletiva de sua classe. Gramsci explica que somente a união das classes subalternas, ou seja, a união entre a classe operária e o campesinato em uma frente única, orientada por seus intelectuais orgânicos e o partido político (que seria o moderno príncipe, conforme GRAMSCI, 1989), é que poderia se constituir uma força antagônica e alternativa ao capitalismo.

Quais são os intelectuais orgânicos das políticas educacionais, especialmente os que tratam sobre o financiamento educacional? Quais suas concepções de mundo? Como fazem parte da arena das políticas educacionais e como atuam? Tais problematizações se fazem necessárias para se refletir sobre as teorias e as ações que envolvem as políticas de educação, fazendo mais sentido após este percurso dentre os conceitos estudados sobre Estado, sociedade e educação.

Compreende-se que o papel da escola é o de educar, educar como sinônimo de libertar, operando segundo a objetividade da ciência e da história junto a razão dialética, segundo a filosofia da práxis, em diálogo e ação constantes com a realidade e os interesses reais das classes subalternas, destruindo os esquemas mentais ideológicos do senso comum, onde a classe dominante sustenta a sua hegemonia, de maneira a formar sujeitos com consciência coletiva,

um novo ser social, livre de amarras ideológicas, com uma nova visão de mundo – uma nova ideologia, libertária.

Reflete-se sobre escola e sobre políticas públicas que construam a escola, capazes de operar uma reforma intelectual e moral nos sujeitos, por meio da filosofia da práxis da criação desta nova ideologia, que forme intelectuais orgânicos, representantes e dirigentes de sua própria classe, organizando uma camada capaz de conduzir a luta para a composição de um novo Estado, uma nova totalidade, que compreenda a unidade entre ciência e ação e constitua as bases ideológicas necessárias para o desenvolvimento da revolução, rumo a uma sociedade de fato democrática e de fato social, hegemônica, sustentada pelo autogoverno de um povo verdadeiramente soberano.

Estes pensamentos soam utópicos, como já alertado pelos próprios intelectuais que embasam tais reflexões, mas é alertado também que este sistema em que vivemos é resultado de uma longa construção histórica, que é continuamente reconstruída. Pode-se pensar que os próprios pensamentos e rupturas que levaram às revoluções burguesas, um dia foram também considerados utópicos. No feudalismo medieval, a burguesia não existia e o livre mercado era considerado impossível. As bases do capitalismo foram fundadas em cerca de setecentos anos de transição, que culminaram em revoluções jamais pensadas no início daquele período. Poucos séculos depois, o capitalismo e as relações globais de mercado imperam a forma de viver no mundo de comércio globalizado. Neste contexto, há embriões do direito social, de sementes e pequenos frutos de conquistas populares, como um núcleo sadio, que pode potencialmente, seja ao longo de séculos e de pequenas revoluções, trazer a emancipação humana e a concretização da social democracia, em que o direito da humanidade impere sobre o direito do capital.

Aos poucos, ao longo de muito tempo, é possível construir um caminho que leve até lá, mas não sem um pensamento livre, unido de uma ação transformadora. Não sem educação libertária – e de ações que a concretize.

As políticas educacionais constituem passos importantes ao longo deste caminho, por uma educação pública, gratuita, de qualidade socialmente referenciada, capaz de elevar as massas da condição de sociedade civil, para sociedade política, dirigentes de si e do mundo, agentes e sujeitos da história, como são e como deveriam se reconhecer.

Vimos então as diferentes apreensões sobre o termo política, sua compreensão dentro da lógica estrutural do Estado, tentando elucidar as políticas públicas como ação governamental, passando pela origem histórica das políticas públicas sociais, até as políticas públicas de educação. Percebemos a relação das políticas públicas com as demandas da sociedade civil e da sociedade política, assim como com os agentes que compõe esta sociedade.

Vislumbramos a relação entre teoria e prática que perpassa a reflexão sobre a política pública educacional, passando pela educação que se almeja, rumo à concretização da democracia, e as compreensões teórico-metodológicas para concretizá-la, especialmente elucidadas por conceitos gramscianos sobre a filosofia da práxis.

## **2.2 O que é política pública de financiamento da educação e o que o PDDE tem a ver com isso?**

Seguindo a proposta metodológica, compreende-se que a educação se constitui como um direito humano, o qual deve ser garantido pelo Estado, por meio de políticas públicas, as quais devem ser devidamente fomentadas pelo governo.

Educação se constituiu como um direito do cidadão e um dever do Estado – e o financiamento da educação é a forma de buscar (e cobrar) a concretização deste direito.

Por que educação é um direito humano? A essência do poder inerente à coisa pública (à república) consiste no repúdio ao governo de conchavos, imperialistas, é a luta entre os habitantes pela disputa de bens privados, consistindo também, na constituição de um governo das leis, com participação, publicização e direitos sociopolíticos – ou seja, um Estado Democrático de Direito (CURY, 2014, p. 13).

Segundo Bobbio (1986), em considerações sobre o governo representativo, os cidadãos podem ser ativos ou passivos, sendo que os governantes preferem os segundos, pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes, mas a democracia necessita dos primeiros. Por isso, a democracia depende da extensão do sufrágio popular às classes populares, com base no argumento de que um dos remédios contra a tirania é a participação eleitoral (não só das minorias das elites que asseguram seus interesses exclusivos, mas, principalmente, das classes populares) (BOBBIO, 1986, p. 31). E, segundo o autor, a figura do direito, traz consigo a figura da obrigação.

Contudo, Cury (2014) explica que há de se reconhecer que a realização destes direitos e deveres, expressos em lei, entra em choque com as adversas condições sociais, com a dificuldade de se instaurar igualdade política. O direito à instrução, o direito de saber sobre os seus direitos e de lutar por eles, torna-se próprio da *virtus* da figura do indivíduo moderno, liberal, reduzindo os privilégios da aristocracia e da igreja, postulando a origem do reconhecimento da igualdade de direitos e da laicidade do Estado. Inicialmente, a instrução era aberta somente a quem tinha recursos, mantendo o caráter desigual da sociedade e das possibilidades de participação política. Daí a instrução e o ensino se tornarem deveres e função

do Estado. O direito à educação se inscreve dentro de uma perspectiva mais ampla do acesso aos demais direitos civis dos cidadãos (CURY, 2014, p. 16-17).

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois, secundária, e pouco a pouco, até mesmo, universitária. (...) A verdade é que este direito não fora posto no estado de natureza porque não emergia na sociedade da época (...). (BOBBIO, 1992, p. 75).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, reconhece o direito humano à educação em seu Artigo 26, e estabelece que os objetivos da educação são o pleno desenvolvimento da pessoa humana e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos. Os direitos humanos são um conjunto de princípios comprometidos com a garantia da dignidade humana. Esses direitos são universais (para todas as pessoas), interdependentes (todos os direitos humanos estão relacionados entre si, e nenhum mais importância que outro), indivisíveis (não podem ser fracionados) e devem ser exigidos do Estado por meio de pressão política da sociedade e de ações jurídicas. O Brasil é signatário de diversos documentos internacionais, com força de lei, que reconhecem a todas as pessoas o direito humano à educação. Então, conhecendo este direito, cabe à sociedade civil pressionar a sociedade política para que cumpra o que está previsto na lei. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2010).

Assim, se a educação é um direito do cidadão e um dever do Estado, é dever do Estado também financiá-la.

Para saber sobre o quanto a formação intelectual de um povo e sua educação é prioridade em um país, pode-se checar o quanto é despendido, pelo Estado, com educação, pois apesar de muitos governos afirmarem que esta é uma prioridade, o que se verifica, na verdade, é a insuficiência de recursos destinados à educação nos orçamentos públicos, o que faz refletir que o investimento em educação é necessário porque a ignorância causada pela falta de investimentos leva aos piores problemas econômicos, políticos e sociais (VIANA, 2015).

E de onde devem vir os recursos para financiar a educação?

Os países com dimensão continental, como o Brasil, tendem a ter regimes federativos:

O que acontece em regimes federativos é a existência de uma complexa engenharia consociativa entre os diferentes polos de poder, principalmente na relação poder central e poder dos Estados-membros. Em outros termos, a relação centralização versus descentralização. Quando essa engenharia é centrífuga, tende-se a um sistema em que o poder dos Estados é muito grande. Quando ela é centrípeta, então, cresce o poder central do que chamamos, no Brasil, de União. Governar, dentro de um sistema federativo, é algo bastante complexo que exige muita articulação. Tratar do federalismo é tratar de um tipo específico de Estado (CURY, 2014, p. 55).



O financiamento da educação no Brasil é dado dentro desta perspectiva, do regime federalista, sendo regulado pela Constituição Federal (CRFB/88).

Uma Constituição Nacional, também chamada de Carta Magna ou Código Supremo, é conforme Cury, a expressão básica de um pacto pela existência social, assinala o “conjunto mais elevado de princípios, prescrições e dispositivos para a autonomia e soberania de uma nação. Por ela, de um lado, busca-se ordenamento jurídico que não permita, dentro da vida social, o caos ou a anomia” (CURY, 2014, p. 8). Portanto, impõe regras que fundam os direitos e os deveres da cidadania, assim como a organização econômica, social, política e cultural, estatuidando o sistema de governo, suas atribuições e competências.

No texto da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), o financiamento da educação é tratado pelo:

- Artigo 212, que prevê uma vinculação de recursos para educação, por meio de percentual mínimo de aplicação financeira em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)<sup>33</sup>, sendo, por parte da União, 18% da receita resultante de impostos e transferências, por parte dos Estados e Municípios, 25%;
- Artigo 213, que prevê a possibilidade de transferência de recursos financeiros para escolas privadas;
- Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino e a erradicação do analfabetismo, o que abriu possibilidade de criação de uma subvinculação, para além daquela determinada no Artigo 212: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), criado em 1996 com vigência até 2006, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, substituído, posteriormente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência de 2007 a 2020, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

O Artigo 213 da CRFB/88 prevê a possibilidade de transferência de recursos para as escolas privadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei), que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, além de assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola de mesmo tipo, caso venha a

---

<sup>33</sup>Sobre a definição de despesa em MDE (estabelecidas pelos Artigos 70 e 71 da LDB/96), as omissões e os equívocos dessa regulamentação, faz-se referência à análise feita por Romualdo Portela de Oliveira (OLIVEIRA, 2007, p. 97-100), com destaque às verbas destinadas ao pagamento dos trabalhadores da educação aposentados (inativos), aos hospitais universitários e aos funcionários em desvio de função.

encerrar suas atividades. Este artigo estabelece que não apenas as instituições públicas, mas também as privadas poderão receber recursos públicos. No caso do ensino superior, como apoio financeiro para atividades de pesquisa e extensão. No caso do ensino fundamental e médio, como bolsas de estudo, para “os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas” na rede pública da localidade onde reside o educando, ficando, contudo, o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede nesta localidade.

Existem grandes controvérsias sobre como as regulamentações subsequentes que lidaram com a definição do que poderiam ser consideradas entidades passíveis de recebimento de recursos públicos, causando constante alargamento da brecha de financiamento ao setor privado, especialmente no que se refere à caracterização de instituições comunitárias, também chamadas de “públicas não-estatais”, atuantes especialmente no ensino superior, que mesmo com uma lógica de gestão calcada em princípios privados, são destinatárias de recursos públicos. Silva (2013) faz a crítica à privatização do Ensino Superior no Brasil, comentando sobre tais regulamentações, que vieram a partir do Artigo 213 da CRFB/88, argumentando que todas as universidades instituídas pelo poder público são públicas, defendendo as liberdades sindicais e a luta pela melhoria das condições de trabalho dos docentes e reivindicando a publicização e a plena democratização das instituições de ensino superior.

Neste mesmo sentido, o texto do Artigo 213 vem sido alvo de intensas disputadas de escolas privadas de ensino fundamental e de educação infantil, a fim de se beneficiarem de “parcerias público-privadas” e receberem recursos governamentais, se aproveitando da alta demanda e falta de vagas da rede pública, especialmente da educação infantil. Há projetos de lei que abrem este campo inclusive para a oferta por meio de políticas de *vouchers*<sup>34</sup>, ou ainda de creches “conveniadas” (ou “indiretas”), que são pagas pelo poder público, mas administradas pela lógica do setor privado, o que tem contribuído para a precarização da prestação dos serviços de ensino, da carreira e condições de trabalho dos profissionais do magistério<sup>35</sup> e, por conseguinte, do próprio direito à educação, dado que esse modelo conflita frontalmente com a diretriz de qualidade do Artigo 206 da CRFB/88.

---

34 *Voucher*, ou “vale, cupom” (tradução livre), faz parte de uma política pública em que o Estado transfere recursos financeiros diretamente para famílias, provenientes dos impostos que compõe a receita do orçamento destinado às escolas públicas, para que escolham escolas privadas para seus filhos e possam pagar pelas mensalidades.

35 Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, quanto ao “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova direito à educação” (2019). Disponível em: [https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb\\_final.pdf](https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb_final.pdf)[https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb\\_final.pdf](https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica-PorUmConsensoNoFundeb_final.pdf). Acesso em 01 jan. 2020.

A “vinculação de receitas e impostos”, a ser destinada à educação, por meio do estipulado no Artigo 212 da CRFB/88, é a principal fonte de financiamento educacional do Brasil. Ela significa que em tempos de crescimento econômico, o investimento em educação cresce (como reflexo do aumento da arrecadação), já em tempos de crise, o investimento decresce (quando há queda na arrecadação). Mesmo assim, esta repartição de competências a partir do princípio de vinculação da receita de impostos tem garantido, historicamente, uma relativa estabilidade aos investimentos educacionais (FARENZENA, 2006).

De acordo com Cury (2007), os elos que constituem a atual forma de financiamento da Educação Básica no Brasil vieram se constituindo durante lutas históricas, que se travaram dentro de uma concepção social de Estado, tensionada à sua vertente liberal, mantendo as políticas de financiamento da Educação ligadas, fundamentalmente, à Constituição, impostos e recursos vinculados, pois, para tornar possível a implantação de políticas públicas, são necessários recursos financeiros e, assim, a vinculação de recursos destinada a Educação representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil. Contudo, o sistema de financiamento da educação nacional, desde o texto constitucional, carece tanto de maiores especificações, quanto de maior volume.

O tratamento mais detalhado sobre este tema veio apenas em 1996 (oito anos após a promulgação da CRFB/88), a partir da Lei n. 9.394, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), que trata, no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”: sobre a fonte de recursos (no Artigo 68); sobre a vinculação de recursos (do Artigo 69 ao 73); sobre padrão de qualidade (nos Artigos 74, 75 e 76); e sobre transferências de recursos públicos para escolas privadas (no Artigo 77), consolidando na letra da lei uma série de demandas educacionais advindas de um longo período de lutas de movimentos sociais.

As fontes que compõe os recursos da Educação estão dispostas, do Artigo 157 a 162 da CRFB/88, estabelecendo um sistema automático de partilha da arrecadação tributária pelas esferas de governo, já que no Brasil, é o governo federal quem mais arrecada tributos – apesar de ser o que menos direciona recursos, proporcionalmente, para a educação básica – sendo assim, parte da arrecadação realizada pela União é transferida aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (os denominados Fundos de Participação, que são de grande importância, já que a maioria dos municípios brasileiros não daria conta dos gastos com educação caso não recebesse as transferências de outras esferas).

Além da parcela de valores arrecadados por impostos próprios de cada esfera da administração pública, o inciso II do Artigo 68 da LDB/96 acrescenta, como fonte de recursos para a educação, a receita de transferências constitucionais e outras transferências, realizadas

de uma esfera para a outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da administração pública, bem como nos incisos posteriores, especifica outras fontes de recursos também, tais como o salário-educação e outras contribuições sociais, além de incentivos fiscais (OLIVEIRA, 2007, p. 86).

As contribuições sociais, citadas pelo Artigo 68, são de competência exclusiva da União e destinam-se a cobrir gastos da seguridade social, como saúde, assistência e previdência social, sendo que aquela diretamente relacionada com a garantia do direito à educação é o salário-educação, principal fonte para o financiamento dos programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública, por meio do FNDE. E é aí que o PDDE se situa, dentre estes programas, sendo o único que transfere recursos diretamente para a escola pública, desde 1995.

Como entes federados autônomos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm capacidade – regulada pelas suas Constituições, Leis Orgânicas e outras leis reguladoras ordinárias – de cobrar os tributos (impostos, taxas, contribuições sociais e contribuições de melhoria) das pessoas físicas e jurídicas para atender às necessidades da população por meio de seus serviços públicos, nas mais diversas áreas (BRASIL, 2006), porém, conforme estipulado pelo Artigo 68 da LDB/96, apenas os impostos são destinados a financiar a educação – diferentemente das taxas ou contribuições, aos impostos não correspondem nenhuma contraprestação específica de serviços. Caso não houvesse a vinculação de recursos, a cada elaboração da proposta orçamentária seria decidido quanto se aplicaria em educação, como acontece com as outras despesas governamentais – daí a grande relevância da vinculação.

A importância da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos financeiros para a educação reside, essencialmente, no fato de que ela transforma o investimento em educação em uma responsabilidade que perpassa políticas e conjunturas de governos ou mandatos, ou seja, deixa de depender de gestões e partidos de governo e passa a ser uma política de Estado. Contudo, Oliveira (2007) discute que, sendo uma vinculação mínima, ela garante apenas recursos mínimos a serem aplicados, podendo não induzir a necessários aumentos, significando, na prática, mais um “teto” do que um patamar inicial. O autor informa que nos países em que não existe esta vinculação, o debate sobre recursos concentra-se nos requisitos necessários para a garantia da educação que se necessita e que se almeja, enquanto que, no Brasil, o debate concentra-se mais no que fazer com os recursos que estão disponíveis do que em quanto necessitamos de fato para atingir a educação que necessitamos, ou seja, lida-se com o que se tem, não com o que se almeja:

Ainda que se justifique plenamente a importância da vinculação, transformando a educação em questão de Estado e não apenas de governo, e pelo fato de que nos períodos em que não tivemos vinculação de recursos o aplicado em educação diminuiu, é importante assinalar que tal expediente encerra um paradoxo. Nos países em que não existe vinculação, o debate sobre recursos para a educação concentra-se nos requisitos para a sua garantia com boa qualidade para a população. Entre nós, por outro lado, ao se adotar o mecanismo da vinculação, em tese priorizando a educação no contexto das políticas públicas, o debate transfere-se para a definição do que pode ou não ser considerado despesa m MDE, ou seja, não se centra mais nas necessidades, mas em tentativas de evitar que a aplicação do princípio constitucional seja burlada. Passamos, assim, de discussão da necessidade (objetivo maior) para a discussão da forma de sua aplicação, que é um meio. (...) Se a educação fosse, de fato, prioridade nacional, não haveria necessidade de explicitá-lo no texto constitucional, pois tal se manifestaria corriqueiramente na elaboração da peça orçamentária, como aliás acontece na grande maioria dos países em que esta é, de fato, uma prioridade (OLIVEIRA, 2007, p. 93).

Assim, o debate sobre o sentido da vinculação de recursos destinados ao financiamento da educação acaba girando em torno da seguinte questão: e se eles não fossem vinculados?

Se os recursos não fossem vinculados, seria decidido quanto se aplicaria em educação a cada elaboração de proposta orçamentária, o que pode ser tanto um risco quanto uma melhoria, dependendo da conjuntura política, do contexto econômico e das prioridades de cada governo, de cada planejamento orçamentário. Na história do Brasil, quando os recursos não eram vinculados, houve drástica diminuição dos gastos, o que pode vir a ocorrer em futuros governos caso a vinculação não esteja constitucionalmente definida.

Nicholas Davies (2006, p. 43), examina a vinculação constitucional de recursos mínimos para a educação e as despesas com MDE, apresentando suas limitações, tais como as perdas provocadas pela inflação, a renúncia fiscal e econômica do Governo Federal, a não aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas do governo (federal, estadual e municipal) e a sua impunidade, o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores dessa aplicação e, em particular, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE, chamando atenção para um problema estrutural do financiamento da educação: a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado. Segundo o autor, esta desigualdade é atenuada, em partes, pelo FUNDEF e FUNDEB.

Os fundos são mecanismos de financiamento da educação pública. Os recursos do FUNDEF, criado em 1996, foram destinados, como seu próprio nome já indica, apenas ao ensino fundamental, ignorando as etapas da educação infantil e ensino médio, acarretando grandes impactos para a organização escolar, colhidos nas redes de ensino até hoje. Apesar de muitas críticas e discussões por parte da sociedade civil, o fundo só passou a abranger toda a educação básica após concluir sua vigência, tendo sua denominação alterada para FUNDEB a

partir de 2007, passando por transformações de fontes orçamentárias para tornar-se capaz de direcionar recursos para a educação infantil e o ensino médio, além de todas as modalidades que englobam a educação básica.

A política de fundos funciona como se cada estado do Brasil possuísse uma “cesta de recursos”. Cada governo municipal de um determinado estado contribui para esta cesta, incluindo o próprio governo estadual, conforme sua própria capacidade de arrecadação de uma seleção de impostos pré-definidos pela lei do fundo. Feita esta “cesta” estadual, o montante de recursos financeiros é dividido igualmente, distribuído para municípios conforme o número de alunos atendido em cada rede municipal, e para o governo estadual, conforme número de alunos matriculados na rede estadual de ensino. Desse modo, chega-se a um valor mínimo estadual. Se este valor mínimo for inferior ao valor mínimo nacional, decretado anualmente pelo governo federal no início de cada ano, a União complementa para que nenhuma rede municipal ou estadual invista menos recursos do que o mínimo nacional por aluno.

Além da vinculação constitucional, existe, portanto, uma subvinculação da porcentagem obrigatoriamente destinada a MDE e a valorização dos profissionais da educação (pagamento de salários), em que outras porcentagens mínimas devem ser obrigatoriamente extraídas, para serem usadas em aspectos específicos da educação, que são considerados prioritários.

Contudo, ressalta-se: existem vantagens e desvantagens quanto às subvinculações, na mesma linha de reflexão quanto às vinculações.

Há grande discussão sobre as implicações da política de fundos, política e economicamente<sup>36</sup>, pois os procedimentos do FUNDEF e do FUNDEB podem representar também uma tentativa de racionalizar os gastos com educação, tendo em vista que o FUNDEF acarretou, por exemplo, sérias repercussões para o ensino fundamental, em particular, e para a organização do ensino, como um todo, tal como o movimento de municipalização das escolas de ensino fundamental, como uma consequente responsabilidade de financiamento educacional que recaiu mais sobre os municípios (que são os que menos têm recursos para financiá-la) do que para os estados ou para a União. Além disso, a educação infantil continua sendo a grande prejudicada por este sistema, como própria consequência da falta de investimentos durante os dez anos de implementação do FUNDEF, já que mesmo os recursos do FUNDEB não têm dado conta da demanda por esta etapa (JESUS, 2016).

---

36 Para maiores informações sobre os fundos constitucionais e o financiamento da educação no Brasil, desde sua origem até o Fundeb, recomenda-se trabalho de Jesus (2016) e Pinto (2007).



Finalmente, há que se trazer destaque a outros dois dispositivos legais que tocam a questão do financiamento educacional: parte dos royalties da exploração do petróleo na camada pré-sal (as maiores reservas de petróleo do país, descobertas em 2005, localizadas em águas profundas do litoral brasileiro), que destina recursos para as áreas da saúde e educação; e a Meta 20 do PNE/2014, que visa ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (BRASIL, Lei nº 13.005/2014).

A Lei n.12.858, de 9 de setembro de 2013 determinou que 75% dos royalties do petróleo e 50% do chamado “Fundo Social do Pré-Sal” fossem destinados à educação, como uma espécie de poupança, feita com parte dos recursos originários da exploração petrolífera do país, paga ao Estado brasileiro pelas empresas que exploram esse recurso. Mesmo que esta medida pudesse representar uma inovação extremamente relevante do ponto de vista do montante e da fonte de recursos destinados à educação pública (proveniente não de impostos, mas dos lucros obtidos através da maior indústria nacional), ela já era considerada insuficiente para dar conta da demanda anunciada pelos movimentos sociais.

Os movimentos sociais que debatiam sobre o PNE na Conferência Nacional de Educação (CONAE) reivindicavam (desde antes da aprovação da Lei n. 10.172/2001, do PNE 2001-2011) um investimento educacional que deveria ter atingido, até 2014, o equivalente a 10% do PIB (GOUVEIA, SOUZA, 2010, p. 795), porém, tal percentual sofreu veto do então presidente Fernando Henrique Cardoso e nunca havia sido derrubado no Congresso, até 2014, com a aprovação dos 10% no texto do PNE 2014-2024.

Mesmo que a economia tivesse sido favorável quanto aos lucros do petróleo, a previsão era de que estes recursos destinassem o valor equivalente a aproximadamente apenas 1,2% do PIB (ou seja, se o país vinha investindo em torno de 5,4% do PIB, em 2013, a soma dos royalties do pré-sal para a educação elevariam este total para aproximadamente 6,6% do PIB, percentual ainda distante dos 10% que foram logo estipulados pelo PNE)<sup>37</sup>. Ou seja, mesmo com a ajuda do petróleo, já era preciso buscar recursos adicionais para alcançar o investimento que a educação no Brasil necessita.

---

37 Quanto às projeções dos recursos dos royalties do pré-sal para a educação serem insuficientes, ver notícia da Campanha Nacional pelo Direito à educação, disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2013/03/20/todos-os-recursos-arrecadados-com-os-royalties-do-petroleo-devem-ir-para-a-educacao-dizem-especiali/>><https://campanha.org.br/noticias/2013/03/20/todos-os-recursos-arrecadados-com-os-royalties-do-petroleo-devem-ir-para-a-educacao-dizem-especiali/>. Acesso em 01 dez. 2019.



O ponto principal quanto aos royalties do petróleo para a educação é que eles não constituem fonte estável de recursos financeiros, deixando investimentos educacionais à mercê da vulnerabilidade do mercado internacional quanto ao preço do barril do petróleo, o que pode causar receitas substancialmente menores aos cofres brasileiros e comprometer o planejamento orçamentário para educação. Os recursos do petróleo acabaram se caracterizando ao longo dos anos como grande alvo de disputa político-econômica nacional e internacionalmente<sup>38</sup>, estando abertos ao capital estrangeiro, representando investimentos educacionais que frustraram as expectativas iniciais. A educação exige fontes orçamentárias confiáveis, que não dependam da instabilidade do mercado.

A crítica caminha na direção da maneira como a União tem investido na educação básica: por meio de atividades e programas educacionais diversos (e dispersos), apenas através das ações do FNDE, considerando que “(...) pensar em justiça na educação inclui problematizar as responsabilidades e as relações federativas, no que sobressai o debate sobre o papel da União” (FARENZENA, 2012, p. 199), nos levando a indagar sobre a necessidade da constituição de um sistema nacional de financiamento da educação.

Rosana Evangelista da Cruz (2009, 2012) indica que o governo federal utiliza algumas estratégias para exercer sua função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica, em diferentes regiões do país, sendo as ações do FNDE centrais para analisar a efetividade desta

---

38 Telegramas diplomáticos entre o então pré-candidato à Presidência, José Serra (PSDB), e Patricia Pradal (diretora de Desenvolvimento de Negócios e Relações com o Governo da petroleira norte-americana Chevron) foram divulgados pelo jornal Folha de São Paulo, demonstrando possível interesse dos EUA no petróleo brasileiro e que o país supostamente desaprovava a mudança no marco de exploração de petróleo no pré-sal (que o governo Dilma havia aprovado no Congresso em 2010, quando da criação do Fundo Social do pré-sal) – sendo comprovando pelo processo jurídico contra Edward Snowden (ex-analista da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos, NSA) que agências de inteligência estadunidense espionavam a Petrobras e o governo brasileiro. Apesar de negar autoria dos telegramas em questão, José Serra foi o autor do projeto de lei (em 2015, enquanto senador) que tramitou com urgência no congresso nacional e que alterou o regime de partilha do Pré-Sal, o qual, na prática, diminuiu os recursos que iriam para áreas da educação e saúde. A lei dos royalties para educação continua em vigor, mas o petróleo brasileiro está sendo apropriado pelo setor empresarial estrangeiro. Fontes disponíveis em:  
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1312201002.htm>  
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1312201002.htm>. Acesso em 01 jan. 2020; <https://wikileaks.org/-Leaks-.html>  
<https://wikileaks.org/-Leaks-.html>, acesso em 01 jan. 2020; <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/30/sancionada-lei-que-revoga-obrigatoriedade-de-exploracao-do-pre-sal-pela-petrobras>  
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/30/sancionada-lei-que-revoga-obrigatoriedade-de-exploracao-do-pre-sal-pela-petrobras>. Acesso em 01 jan. 2020; [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908\\_eua\\_snowden\\_petrobras\\_dilma\\_mm](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908_eua_snowden_petrobras_dilma_mm)  
[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908\\_eua\\_snowden\\_petrobras\\_dilma\\_mm](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908_eua_snowden_petrobras_dilma_mm). Acesso em 01 jan. 2020.

referida função, porém, seus estudos concluem que a parte que a União destina para o financiamento da educação básica é ínfima.

A União gasta com educação básica praticamente apenas o que arrecada por meio de uma contribuição social (o Salário-educação) e tudo que o governo federal faz pela educação básica provém daí, dos programas e ações do FNDE, os quais têm forte apelo eleitoral, mas sofrem de grandes inconsistências e interrupções ao longo do tempo, constituindo-se mais como políticas de governo, do que políticas de Estado, o que as torna pouco eficazes na garantia do direito à educação básica para todos.

Compreende-se que a desigualdade econômica de nossos municípios e estados exige mais do que ações de governo, mas um sistema nacional coeso e consistente, que ultrapasse os mínimos constitucionais do Artigo 212 e que confira maior responsabilidade de oferta e de investimento por parte da União, que é a maior arrecadadora, para financiar as escolas do país, independentemente de pertencerem à rede municipal ou estadual, implementando um urgente Sistema Nacional de Educação (SNE) e de financiamento educacional, que articule insumos e permita que as redes de ensino possam comunicar-se entre em si<sup>39</sup>.

Talvez, a principal dificuldade para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação esteja ancorada no Pacto Federativo (ou na sua indefinição). O regime de colaboração, definido pelo artigo 211 da Constituição Federal, precisa ser repensado para se evitar concorrência e sobreposição de responsabilidades (GOUVEIA, SOUZA, 2010, p. 802).

O SNE está previsto no Artigo 214 da CRFB/88 e constitui-se como uma demanda amplamente discutida pela CONAE, o qual deveria ter sido instituído até 2016, tendo extrapolado o prazo de dois anos contados a partir da publicação da Lei 13.005/2014 (Artigo 13, do Plano Nacional de Educação).

Em 2016, venceu também o prazo para regulamentação do Regime de Colaboração entre a União, os Estados, o DF e os Municípios, previsto pela estratégia 20.9 do PNE/2014, a qual previa regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da CRFB/88, no prazo de 2 dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação federativa, em matéria educacional, e de articulação do SNE em regime de colaboração, com equilíbrio na

---

39 Sobre a discussão acerca da proposta de um Sistema Nacional de Educação desde o texto do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, ver Pinto e Martins (2013) e, sobre a implementação do Sistema Nacional de Educação (SNE) previsto no PNE/2014, ver texto da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação (SASE/MEC), elaborado com a colaboração de Abicail, Cury, Dourado e Portela (2015), com o intuito de trazer discussões por todo o país acerca deste tema, para auxiliar a construção de uma proposta coletiva que encontre eco no Congresso Nacional.

repartição das responsabilidades, dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União, no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

Infelizmente, a implementação do SNE foi interrompida<sup>40</sup> pela drástica mudança política no Ministério da Educação a partir do golpe político-parlamentar de abril de 2016, o qual impediu a presidenta eleita, Dilma Rousseff, de dar continuidade a seu mandato<sup>41</sup>, causando imensuráveis retrocessos às conquistas de longas lutas sociais, avariando a ainda tenra democracia no Brasil ao trazer para o governo um projeto que havia sido derrotado pelas eleições anteriores, mas que foi instaurado por um presidente interino (Michel Temer, do Partido Movimento Democrático Brasileiro, MDB).

No governo interino de Michel Temer (31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018), foi promulgada a Emenda Constitucional n. 95 de 2016, que congelou o teto dos gastos do governo federal durante 20 anos, atingindo principalmente os setores da educação e da saúde, além de abrir caminho para aprovação das reformas trabalhista e previdenciária, em total prejuízo para a classe trabalhadora, trazendo aumento da pobreza<sup>42</sup>, desigualdade social e violência<sup>43</sup>.

Este contexto deu vazão a uma onda política conservadora, que culminou com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, e trouxe para o governo grande peso da

40 Consultores especializados em educação, contratados pela SASE/MEC e financiados pela UNESCO, denunciaram cancelamento repentino de pesquisa nacional que tinha como objetivo realizar diagnóstico em todas as redes estaduais e municipais do Brasil para subsidiar a implementação do SNE, tendo sido subitamente interrompida após o golpe de abril de 2016. Desde então, não são verificadas ações concretas por parte do MEC para cumprir com a criação do SNE. Nota de repúdio divulgada pelo portal de notícias da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em maio de 2016, disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota\\_Repudio\\_Cancelamento\\_Pesquisa\\_SASE\\_MEC.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota_Repudio_Cancelamento_Pesquisa_SASE_MEC.pdf)[http s://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota\\_Repudio\\_Cancelamento\\_Pesquisa\\_SASE\\_MEC.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota_Repudio_Cancelamento_Pesquisa_SASE_MEC.pdf).

Acesso em 01 jan. 2020.

41 Sobre o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, ver “Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil”, organizado por Kinkings, Doria e Cleto (2016).

42 O número de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza aumentou em torno de um milhão por ano de 2015 a 2018, conforme a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em novembro de 2019, a qual mostra que 13,5 milhões de brasileiros (6,5% da população) vivem em situação de miséria – recorde desde 2012, o ano em que o IBGE começou a realizar o estudo –, um contingente superior à população total de países como Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal, sendo que deste total, 38,1 milhões, ou 72,7%, são pessoas pretas e pardas. Além da pobreza, a SIS apresentou aumento da distância entre as classes sociais, medida pelo rendimento médio per capita das famílias com menores ou maiores rendimentos. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em 01 dez. 2019. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>

43 De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, divulgados em setembro de 2019, a letalidade das ações policiais cresceu 19,6% de 2017 para 2018, mostrando que os agentes do Estado foram responsáveis por 1 a cada 10 mortes no país, com maior taxa no estado do RJ (equivalente a quatro por dia). Fonte disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf)[http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Acesso em 01 jan. 2020.

influência de representantes militares, de igrejas e do agronegócio, com interesses de cunho liberal e nacionalista, intimamente relacionados ao desmatamento florestal, as ameaças e crimes contra a população indígena, LGBTQIA, jornalistas e ativistas dos direitos humanos, ligados a intolerância religiosa e político-ideológica, discriminação sexista e étnico-racial – incluindo aprovação de “pacote anticrime”, com alterações legais e no código penal que atingem diretamente diversos níveis da população mais vulnerável (negra, pobre e periférica, especialmente mulheres).

Desde o contexto pós-golpe e imperativamente desde a eleição de 2018, é impreterível constituir espaços de diálogo com a sociedade civil, que articulem movimentos sociais ligados à educação em fóruns e conselhos de níveis municipal, estadual e nacional, de maneira sólida e permanente, buscando coesão e harmonia entre as deliberações quanto à educação nacional e seu financiamento, atuando em suas respectivas esferas, que tenham papel consultivo, deliberativo e normativo, de forma a reexaminar a LDB/96 e as regras que caracterizam o financiamento da educação, coletivamente, com participação e pressão popular, a fim de voltar a direcionar esforços para a implementação do SNE (BRASIL, 2015) e para o cumprimento do PNE/2014.

De acordo com Resende (2010), a forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo. Contudo, o equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. Por isso, no Brasil, o equilíbrio do financiamento educacional depende também de uma reforma tributária – o que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos do que o próprio SNE (BRASIL, 2015).

Neste contexto, é fundamental debater e verificar as soluções que os movimentos sociais organizados com especialistas da educação têm apontado para o financiamento educacional, especialmente considerando que o FUNDEB termina em dezembro de 2020 – e segue atravessando conflituosos debates na tramitação legislativa<sup>44</sup>, que colocam em jogo o futuro dos investimentos na educação básica do país.

---

44 Sobre uma proposta de FUNDEB que venha consagrar o direito a educação básica pública, gratuita e de qualidade, recomenda-se carta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de setembro de 2019, que manifesta apoio à Minuta de Relatório à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 15/2015, disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PosicionamentoFUNDEB.pdf>, <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PosicionamentoFUNDEB.pdf> acessado em 01 jan. 2020, além de apresentação de estudo em audiência de Comissão Especial da PEC 15/2015, na Câmara dos Deputados, realizada em outubro de 2019,

É preciso defender a Proposta de Emenda à Constituição n. 65/2019<sup>45</sup>, que torna o FUNDEB permanente, encarando os desafios atuais do federalismo e a necessidade de aumentar a complementação da União como uma forma de haver maior justiça federativa, conforme elucidado pelos estudos de Cardoso (2013), que demonstram que o complexo arranjo federativo brasileiro é incoerente com a demanda da realidade nacional, mantendo desigualdades sociais na medida que mantém a maior arrecadação centralizada no poder da União, a qual possui responsabilidades dispersas para com os demais entes federativos.

Necessita-se também enfrentar os atuais ataques contra as políticas sociais, especialmente aqueles advindos do Ministério da Economia, na figura do então ministro Paulo Guedes (empossado pela gestão do presidente Jair Bolsonaro, em 2019), que anuncia “novo pacto federativo”, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/2019<sup>46</sup>, a qual, dentre outras questões, altera as vinculações constitucionais da saúde e da educação, fazendo com que estes dois setores disputem por recursos financeiros provenientes de uma vinculação constitucional única<sup>47</sup>. Além disso, a Medida Provisória nº 905/2019, em que devemos sobressaltar o artigo 9º, Inciso II, sobre isenção de pagamento, por parte das empresas, da contribuição social do Salário-educação<sup>48</sup>, o que acarretaria na eliminação da principal fonte de recursos das únicas ações que o governo federal destina à educação básica, por meio do FNDE – podendo impactar, inclusive, no próprio orçamento destinado ao PDDE.

O cenário percorrido quanto ao financiamento da educação no Brasil ilustra as questões teóricas norteadoras da pesquisa quanto à manutenção das desigualdades sociais,

---

disponível

em:

[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT\\_CNDE\\_EstudosFundeb\\_2019\\_10\\_01\\_final.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT_CNDE_EstudosFundeb_2019_10_01_final.pdf)[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT\\_CNDE\\_EstudosFundeb\\_2019\\_10\\_01\\_final.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PPT_CNDE_EstudosFundeb_2019_10_01_final.pdf). Acesso em 01 jan. 2020.

45 Quanto à ementa da PEC 65/2019: “torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Estabelece a necessidade de observância de metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita, de oferta gratuita da educação de jovens e adultos e de ampliação da oferta de educação infantil. Dispõe sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial e sobre o padrão mínimo de qualidade de ensino. Dispõe sobre a complementação de recursos do Fundo e sobre o piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública”. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>. Acesso em 01 jan. 2020.

46 Sobre a PEC nº 188/2019, ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em 01 jan. 2020.

47 A preocupação central dos especialistas em educação para com a PEC 188/2019 é que, ao invés de estados e municípios gastarem, no mínimo, 25% de suas receitas arrecadadas em impostos com educação e, quanto à saúde, 12% para estados e 15% para municípios, ela propõe um percentual único somado, de 37%, no caso de estados, e 40% para municípios, distribuídos de acordo com a avaliação do gestor público, o que é incompatível com a demanda social e as próprias leis da saúde e da educação (especialmente a meta 20 da lei do PNE).

48 MP nº 905, de 11 de novembro de 2019, disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-905-de-11-de-novembro-de-2019-227385273><http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-905-de-11-de-novembro-de-2019-227385273>. Acesso em 01 jan. 2020.

conforme relações de dominação na superestrutura do Estado, em detrimento dos interesses da sociedade civil.

Para além da compreensão sobre as fontes dos recursos financeiros que são destinados à educação básica, é necessária uma sucinta apresentação acerca da execução orçamentária dos níveis de governo, tratando sobre como devem realizar suas receitas e despesas, pois são obrigados, por lei, a estabelecer uma ordenação das metas e das prioridades de suas ações – as quais refletem a organização burocrática que envolve a prestação de contas dos recursos educacionais, inclusive daqueles destinados ao PDDE.

Os governos devem elaborar um orçamento, no qual será especificado a previsão de arrecadação de receitas, a fixação das despesas, os programas e ações que terão prioridade na alocação dos recursos humanos, físicos e financeiros para o cumprimento das metas e dos programas dos seus respectivos governos.

O orçamento brasileiro está baseado em uma previsão de receitas elaborada por meio de uma série de projeções de arrecadação, dados estatísticos e de autorizações de despesas, em que o Poder Executivo está autorizado a gastar e que o Poder Legislativo aprova, conforme a Lei do Orçamento (GUEDES, 2013, p. 40).

A Lei nº 4.320/64 padronizou as atividades de contabilidade e finanças no setor público, tornando obrigatória, por exemplo, a obediência aos princípios de unidade, universalidade e anualidade<sup>49</sup>. Ela instituiu o orçamento-programa como sucessor ao orçamento tradicional ou normativo, possibilitando ao governo a formulação de programas, o acompanhamento e o controle da execução, a definição das responsabilidades e uma análise dos efeitos econômicos e sociais das ações implementadas, diferentemente do orçamento tradicional anterior, que constava em documentos de previsão da receita e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental.

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. (BRASIL, 1964).

---

49 Os princípios de unidade, segundo Flávio da Cruz (1999), consistem em reunir em um único documento todas as receitas e todas as despesas do Estado de forma a demonstrar se há equilíbrio, superávit ou déficit. A universalidade é respeitada quando o orçamento contém todas as receitas e todas as despesas do Estado, trazendo para as Casas Legislativas o conhecimento do montante dos gastos públicos programados, autorizando arrecadações e realizações. O princípio da anualidade dispõe que o orçamento, enquanto previsão de receita e despesa, deve referir-se, sempre, a um período limitado, que no Brasil significa o período de vigência de um ano.



A referida lei, combinada com a posterior Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000), definem princípios básicos para a elaboração e controle dos Orçamentos Públicos.

A CRFB/88 trouxe um processo de inovação ao Direito Financeiro e Orçamentário, inserindo o planejamento e acompanhamento na esfera das finanças públicas. Tal medida permite que a administração pública insira avaliações de desempenho em seus processos gerenciais, a partir da definição de padrões e normas gerais previamente fixados, tornando o planejamento e o acompanhamento instrumentos necessários dos quais derivam todas as demais ações de Governo, estabelecendo, por meio do Artigo 165, um processo para o Poder Executivo de um ciclo de planejamento, gerenciamento e monitoramento da aplicação dos recursos públicos para a execução das políticas públicas. Tal processo é estabelecido pelas leis de planejamento e gestão do orçamento público: Plano Plurianual (PPA)<sup>50</sup>, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>51</sup> e Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>52</sup>.

Segundo Flávio da Cruz (1999), o planejamento orçamentário no setor público, em face das novas exigências constitucionais, apresenta novos detalhamentos: a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo passaram a ter a necessidade de estar previstos no Plano Plurianual, além de necessitarem estar priorizados nas diretrizes orçamentárias que integram o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos, que compõe o orçamento anual. Assim, a CRFB/88, além de introduzir novos mecanismos de programação, altera significativamente o conteúdo e a abrangência das finanças públicas, com o intuito de proporcionar aperfeiçoamento técnico nas demonstrações dos órgãos e entidade da administração pública. O planejamento que se ambiciona neste processo envolve

---

50 O PPA é o documento que expressa o planejamento do governo para um período de quatro anos, abrangendo o segundo, o terceiro e o quarto mandato do governante eleito e o primeiro ano do governo seguinte. Contém o programa de trabalho do governo e o detalhamento dos investimentos que serão realizados na esfera pública. Nenhuma obra de grande vulto ou cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciada sem prévia inclusão no plano plurianual. No Governo Federal, o PPA é elaborado pela Secretaria de Investimentos e Planejamento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, que possui exclusividade na iniciativa das leis orçamentárias (CRUZ, 1999).

51 A Constituição Federal de 1988 prevê a edição anual da LDO, a qual define metas e prioridades para a administração pública a partir do Plano Plurianual, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária, podendo realizar alterações na legislação tributária, na política salarial e na contratação de novos servidores. No Governo Federal, também fixa limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e dispõe sobre os gastos com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) remeteu à LDO diversos outros temas, como política fiscal, contingenciamento dos gastos, transferências de recursos para entidades públicas e privadas e política monetária (CRUZ, 1999).

52 Elaborada pelo Poder Executivo, segundo as diretrizes aprovadas na LDO. A LOA contém três orçamentos, previstos na Constituição Federal: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social (previdência, assistência e saúde) e o orçamento de investimentos das empresas estatais. Estabelece a previsão de despesas e receitas para o exercício seguinte (CRUZ, 1999).



ações que integrem as políticas e os objetivos dos Poderes constituídos e do Ministério Público, buscando alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tais como constituir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, entre outros.

Para tanto, o autor compreende que o processo de planejamento deve ser iniciado a partir de um diagnóstico preciso de nossa realidade, visando criar uma base sólida para que sejam definidos objetivos e metas a serem estabelecidos. Deve-se também, ter como pressuposto a concepção de Estado inserido numa economia globalizada, com responsabilidades e compromissos que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Neste sentido, podemos perceber a importância do planejamento como fator determinante para o desenvolvimento do setor público, privado e econômico da nação. As ações decorrentes da falta de planejamento são responsáveis por danos sociais provocados pelo uso indevido e irresponsável dos recursos públicos existentes. Segundo Odilon Guedes (2013),

o orçamento público não é um amontoado de números que todo o ano se repete com correções de 5% ou 10% para cada dotação. O planejamento público, essencial para que haja uma boa administração, deve orientar as receitas e as despesas orçamentárias. Na definição das despesas estarão determinadas as prioridades do governo diante da realidade vivida pela população (GUEDES, 2013, p. 43).

Guedes ressalta que é através do controle do Executivo pelo Legislativo e do controle social, que a sociedade, através de suas lideranças populares, sindicais, empresariais tem o direito e o dever de acompanhar e fiscalizar a arrecadação e as despesas governamentais, sendo que o conjunto de informações e o conhecimento do processo orçamentário oferece às lideranças da sociedade, aos políticos e aos administradores públicos uma fiscalização acurada dos gastos públicos e são fundamentais para controle das contas públicas, se caracterizando como instrumentos importantes no combate à corrupção.

Tendo em vista as questões ligadas ao financiamento de políticas educacionais e ao seu planejamento orçamentário, pode-se situar o PDDE como uma das políticas de educação a serem financiadas pelo Estado, dentro do aparato legal apresentado.

Sendo um programa que destina recursos financeiros diretamente para a escola, o PDDE faz parte do que se chama de política de descentralização de recursos financeiros.

De acordo com Ângelo Ricardo de Souza (SOUZA, 2006), no Brasil, programas de descentralização financeira têm sido implantados desde os anos 1980, e mais marcadamente a partir de 1995, com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), os quais passaram a garantir, mesmo que precariamente, um pequeno aporte de “recursos transferidos” (de dinheiro destinado à própria escola) para a solução de problemas mais imediatos, que não

eram resolvidos a contento pelo poder público, acarretando, ao mesmo tempo, uma ampliação das tarefas a serem executadas pela escola.

Como identificado pela revisão de literatura, estudos sobre os recursos transferidos demonstram que estas políticas podem significar um exercício da gestão democrática na escola, possibilitando controle social, maior participação e autonomia escolar, mas, por outro lado, podem acarretar aumento da burocracia escolar e esvaziamento do compromisso do Estado para com a manutenção da escola, nos parâmetros que ela necessita – dualidade paradoxal discutida e analisada durante a apresentação dos dados coletados pela presente tese.

Em suma, os recursos transferidos são os recursos provenientes do Estado, enviados pelo poder público, repassados por uma das esferas administrativas – União, Estado ou Município –, seguindo normas de transferência, movimentação, utilização e fiscalização de acordo com legislações específicas. São eles os recursos provenientes dos programas e ações de financiamento da educação, transferidos pelos governos – federal, estadual e municipal e repassados diretamente às escolas, de acordo com a rede a qual pertencem. (SOUZA, 2006).

Os recursos próprios (SOUZA, 2006) são aqueles arrecadados pela própria escola, são recursos privados, angariados mais especificamente por uma associação escolar, geralmente denominada Associação de Pais e Mestres (APM), ou Associação de Pais e Professores (APP), ou equivalente. Eles podem ser constituídos por diversas fontes, dependendo da criatividade e da capacidade arrecadadora de cada escola, utilizando-se de alternativas de arrecadação como: festas, bazares, bingos, rifas e sorteios em geral, vendas de espaços publicitários, prestação de serviços, parcerias com o setor privado da economia local, doações em geral, dentre outras. Uma forma de arrecadar recursos para a escola é, também, através da cobrança de uma “contribuição voluntária”, também chamada “contribuição espontânea”, de seus associados, ou mesmo de toda a comunidade escolar, em especial dos familiares dos alunos.

A escola, quando assume a tarefa de arrecadar recursos próprios, geralmente o faz com a intenção de responder a alguma necessidade ainda não solucionada pelos recursos transferidos. Segundo Souza (2006), as necessidades da escola pública, normalmente, não são estranhas à sua função social, são necessidades públicas e sociais, por isso deveriam ser sanadas pelo poder público com ações diretas ou com recursos transferidos, sem necessitar que a escola financie a si mesma com recursos próprios.

Uma vez introduzida de forma geral a temática dos recursos financeiros descentralizados que são destinados às escolas públicas (transferidos e próprios), faz-se necessária uma abordagem sobre como se dá a gestão destes recursos, sob a luz de um conjunto

de determinações constantes desde a CRFB/88 e LDB/96, que também dispõe sobre as normas de gestão democrática da escola, autonomia e participação da comunidade na gestão escolar.

A CRFB/88 dispõe em seu Artigo 206 o princípio da gestão democrática do ensino público. Theresa Adrião e Rubens Barbosa de Camargo (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 6) atentam para o fato de que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a introduzir o princípio de gestão democrática do ensino público e este não recebe mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional. Os referidos autores atentam também, para o termo “princípio”, o qual designa, na forma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de Direito, uma vez que são eles os que geralmente norteiam o detalhamento dos textos constitucionais e ordinários. Entretanto, o texto mostra que ao mesmo tempo em que significou uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão, representou uma conquista parcial, pois foi acrescentada a expressão “público” após ensino, o que implica a sua não aplicação às entidades privadas e sua aplicabilidade foi prorrogada a regulamentações futuras.

No que se refere à gestão financeira da escola, a LDB/96 trata da questão da autonomia da escola pública de educação básica, ao apresentar em seu Artigo 15, sobre a autonomia das escolas nas suas diversas dimensões, tanto no âmbito pedagógico, quanto no âmbito administrativo e financeiro, definindo normas claras e objetivas para garantir a autonomia das escolas, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A lei deixa claro que não se trata de uma autonomia absoluta da escola, mas abre a possibilidade para que ela não dependa de procedimentos demorados de liberação de recursos, a fim de que possa contar com recursos financeiros para responder rapidamente às suas demandas simples, mas de grandes reflexos no seu funcionamento, e utilizá-los a seu critério, tais como a realização de reparos e conservação de suas dependências físicas, de seus móveis e equipamentos, efetuar a compra de determinados bens, inclusive materiais didático-pedagógicos, bem como contratar serviços fundamentais para manter sua infraestrutura e para que sua proposta pedagógica seja cumprida.

A partir do conceito de que se deve compreender as diversas dimensões da gestão escolar de forma integrada, tendo como referência maior a dimensão pedagógica e focando o aprendizado do aluno, pode-se discutir a autonomia da escola e os princípios que devem orientá-

la, tendo em vista que qualquer ação desenvolvida no interior da escola terá implicações pedagógicas para os que dela participam, o que possibilita, concomitantemente, a construção de novos conhecimentos e o exercício da cidadania (POLO, 2001).

O princípio constitucional da gestão democrática expresso na CRFB/88 e detalhado na LDB/96 está fortemente vinculado à participação. Neste sentido, este é o princípio democrático que deve ser usado como o maior orientador na autonomia financeira de diferentes escolas e instâncias educacionais públicas.

No entanto, sabe-se que tais medidas de incentivo à autonomia da escola coincidem com uma realidade relativamente nova na educação brasileira que é a ampliação considerável no número de escolas e alunos, a qual impôs ao administrador a necessidade de rapidez na realização de determinados serviços de manutenção no cotidiano das escolas. Ao mesmo tempo,

verificou-se a ocorrência de uma redução nos custos financeiros quando a contratação desses serviços é feita diretamente pelas escolas. Essas questões levaram os gestores a atender ao dispositivo legal da autonomia financeira, liberando recursos, com periodicidade sistemática, às suas escolas. **Seja por princípio, seja por pragmatismo, tornou-se prática mais ou menos comum o repasse de verbas diretamente às escolas e o incentivo à sua autonomia.** (BRASIL, 2006, p. 49, grifos da autora).

Seja por imperativo da LDB/96, de fomentar a gestão democrática, seja por redução de custos, a utilização de recursos descentralizados por parte do Estado pode significar um fortalecimento das esferas governamentais a partir da coordenação e engendramento de ações entre os diversos níveis e instâncias de governo, sem excluir a possibilidade de participação popular e controle social, o que implica o fortalecimento da democracia.

Assim, é o princípio democrático que deve ser o orientador maior das diversas formas que a autonomia financeira pode vir a tomar nas diferentes escolas e nos diferentes Municípios. Desse princípio não se pode fugir, e é dele que deve vir a inspiração para tornar todos os atos relacionados com o planejamento e o uso dos recursos financeiros em atos de aprendizagem e de exercício de cidadania. O Conselho Escolar, instrumento de participação da comunidade, deve ser o maior aliado do gestor na construção da autonomia financeira da escola. **O repasse de recursos financeiros para a escola, se for bem trabalhado, pode se transformar em ponto de partida para a própria formação e o fortalecimento dos conselhos.** Reunir representantes da comunidade escolar para planejar o uso dos recursos recebidos pela escola e supervisionar sua aplicação, a partir dos objetivos e das metas definidos na proposta pedagógica, **pode significar um momento importante de início de um processo mais amplo** e completo que alcance a **finalidade última dos conselhos: a participação da comunidade em todas as dimensões da gestão escolar – a pedagógica, a administrativa e a financeira.** (POLO, 2001, p. 284, grifos da autora).

Nesta perspectiva, o caráter democrático da descentralização financeira permite uma maior participação popular, dos sujeitos da escola, fomentando o controle social – tendo em vista que é a associação escolar a responsável pelo uso e prestação de contas do recurso – para garantir que o Estado não se omita de suas responsabilidades. Assim, os recursos transferidos

constituem importantes ferramentas capazes de induzir processos democráticos na escola, já que partem da necessidade escolar para a transferência dos percentuais de verbas de custeio e capital, da articulação entre a associação escolar e os objetivos pedagógicos da escola, por requisitar ata de reunião coletiva, assinada pelos membros da associação, que comprove a elaboração conjunta de plano de aplicação de recursos, com objetivos financeiros necessariamente articulados aos objetivos pedagógicos da escola, o que pode induzir processos de participação, gestão democrática e autonomia escolar (VIANA, 2017).

### **2.3 Reflexões sobre o PDDE e o financiamento da educação: acesso, gestão e qualidade?**

Este item pretende trazer reflexões mais específicas sobre a relação do PDDE com o financiamento educacional, como uma política que se propõe a financiar, de acordo com seus objetivos legais, as condições de acesso, de gestão e de qualidade da educação básica, como uma ação federal de capilaridade nacional.

As políticas educacionais a partir da redemocratização do país parecem ter sido desenvolvidas neste sentido, de oferecer acesso aos educandos e estudantes, de colocá-los na escola primeiro, necessitando de insumos para construção e manutenção das mesmas, para então se atentar para a gestão das unidades escolares, buscando meios para instituir a gestão democrática e outorgar certo nível de autonomia administrativa, pedagógica e de gestão financeira às escolas, especialmente a partir da LDB/96, para então direcionar enfoque na “avaliação da qualidade da escola”, ocupando-se de aferir o desempenho de estudantes, especialmente a partir da criação do IDEB, em 2007.

Com efeito, pode-se inferir que esta não se constitui como uma sequência promissora de implementação de políticas educacionais, pois parece um escalonamento de medidas, gradualmente direcionadas em torno de um objetivo, como se ele dependesse desta ordenação, em partes distintas e insolúveis, para se concretizar. Problematisa-se assim, que o objetivo central, na verdade, não deveria ser o acesso pelo acesso, ou a gestão pela gestão, mas a qualidade, que permeia – e deveria permear – o acesso e a gestão. Parece que a implementação da própria expansão e universalização do ensino compreende o conceito de qualidade como se este pudesse existir de forma separada, desconectada dos objetivos iniciais, como algo que viria apenas depois das condições de acesso e depois das condições de gestão. Isto é, como se acesso à educação e à gestão da educação fossem etapas preliminares, ainda sem qualidade, as quais

uma vez concluídas, gerariam a qualidade objetivada. Separam o objetivo dos meios de alcançá-lo.

Esta mesma dinâmica parece ocorrer, não coincidentemente, na própria legislação do PDDE, na medida em que seus objetivos legais resumem-se, também, em três: acesso, gestão e qualidade – 1) oferecer assistência financeira para as infraestruturas física e pedagógica da escola (acesso às condições infraestruturais e materiais); 2) promover a autonomia escolar nas suas vertentes administrativa, financeira e pedagógica, com mecanismos que ampliem a participação da comunidade no planejamento escolar (gestão); 3) elevar os índices do conceito que os elaboradores da política compreendem como “qualidade” educacional (por mais que discorde-se desta compreensão de qualidade, o objetivo político é em torno deste termo).

A reflexão proposta problematiza o seguinte: não seria a qualidade parte constitutiva e premissa fundamental (objetivo inicial, e não final) para direcionar os investimentos quanto ao acesso e aos mecanismos de gestão? Não estaria a legislação –quanto à evolução dos objetivos do financiamento educacional, bem como dos próprios objetivos do PDDE – partindo de um enunciado equivocado? A qualidade não deveria ser um princípio constitutivo, a nortear o financiamento, e não um fim em si mesma?

Trazendo o foco mais especificamente para o PDDE, não estaria este Programa partindo, também, da premissa inversa? Em vez de destinar recursos buscando acesso, gestão e enfim, tentar elevar a qualidade, não deveria partir de quanto de dinheiro direto na escola as unidades escolares de fato precisam, para então possuírem melhores condições de acesso e de gestão? Por que o PDDE não parte da realidade da escola, das suas condições e necessidades concretas de custo operacional diário, de uma estimativa de verba de custeio e de capital, suficiente para oferecer condições de acesso com qualidade e de gestão com qualidade?

O cálculo do repasse para as escolas lida com o que o governo federal – e a lógica da superestrutura do Estado – julga disponível para ser transferido diretamente às escolas da educação básica, e não lida (ou ao menos considera como base de cálculo) o que as escolas de educação básica realmente possuem, necessitam e demandam – aliás, não sabem o que as escolas demandam em seu cotidiano, pois jamais perguntaram, ao menos não quanto ao PDDE, especificamente, pois não desenvolvem espaços e canais concretos de participação, de questionamento, de voz e escuta, em nível nacional, para levantar esta demanda.

A política educacional tem lidado com o mínimo como teto, em detrimento de utilizar alternativas que seriam levadas a sério por um Estado que de fato buscasse garantir a educação básica como direito fundamental do cidadão.



A reflexão que se propõe aqui resume-se no seguinte: não há qualidade educacional sem financiamento educacional; assim como não há autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, sem financiamento educacional; não obstante, também não há acesso a condições materiais e estruturais para a escola, sem financiamento educacional, pois a qualidade é pré-requisito básico que deve nortear as políticas públicas de financiamento da educação (incluindo o PDDE), e não significar um objetivo distante, a ser atingido à posteriori, por etapas fragmentadas.

O financiamento, nesta perspectiva, é parte constitutiva do que pode ser chamado das “condições objetivas” para a “práxis da política educacional”, ou seja, para a coerência entre suas propostas e suas ações.

Se o objetivo final de todo aparato legal da política educacional – incluindo o do PDDE – é voltado para a qualidade da educação, na formação integral do cidadão, há que se compreender que a qualidade não deve ser apenas um fim, mas um meio. Deve haver acesso com qualidade, gestão com qualidade.

FIGURA 5: ESQUEMA ILUSTRATIVO QUANTO À PROPOSIÇÃO DE UM PDDE “NÃO ETAPISTA”, DENTRO DA COERÊNCIA ENTRE TEORIA E PRÁTICA NA POLÍTICA EDUCACIONAL (“PRÁXIS DA POLÍTICA EDUCACIONAL”)



FONTE: A autora, com banco de imagens do *DepositPhoto*<sup>53</sup>.

53 Disponível em: <https://br.depositphotos.com/>. Acesso em 01 jan. 2020.



A proposição do termo “práxis” vai neste sentido, de que é preciso coerência entre as teorias e os objetivos das políticas educacionais e suas práticas, entre as ações concretas para realizar tais objetivos, que passam, necessariamente pelo financiamento de tais ações, como suas condições objetivas.

Paulo Freire afirma que “ensinar exige reconhecer que a educação é ideológica” (FREIRE, 1996, p. 125), que a ideologia está diretamente ligada a ocultação ou omissão de fatos, capaz de “miopizar” ou ensurdecer, nos fazendo incorporar a realidade como é e aceitar a globalização da economia da forma que está, ou um destino dado, ou uma apostila e uma forma de ensinar imposta, como se ela não pudesse ser (re)criada e (trans)formada de outra maneira. Compreende-se assim, que a educação nunca será neutra, e nem a “qualidade” da educação. Uma política educacional deve, portanto, afirmar seus objetivos e se valer de ações condizentes para concretizá-los:

(...) qualidade da educação; educação para a qualidade; educação e qualidade de vida, não importa em que enunciado se encontrem, educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra. Não há, finalmente, educação neutra nem qualidade por que lutar no sentido de reorientar a educação que não implique uma opção política e não demande uma decisão, também política de materializá-la. (FREIRE, 2001, p. 24).

Esta qualidade está mergulhada na dimensão social da educação, ou seja, uma “qualidade socialmente referenciada”, quando há o caráter ético-político na educação dos educandos, com um processo de educação interativo e multilateral, construído de maneira a possibilitar a incorporação de valores sociais que são assumidos pela prática de exercer esses valores e desenvolvê-los. Em suma, a educação de qualidade está ligada à dimensão social da formação dos educandos, a qual perpassaria por todas as atividades pedagógicas da escola. Segundo Paro (2001), as estruturas didáticas e administrativas da escola (e, portanto, também a sua estrutura avaliativa) incluem a qualidade educacional conforme os objetivos a que a escola se propõe.

A escola carece de reformas profundas para se alcançar esta qualidade e as políticas públicas de educação devem compreender a função escolar de formação para a democracia, com projetos e medidas que adotem essa função de forma explícita e planejada, orçando os recursos públicos para a educação de acordo com a qualidade em questão, planejando formas de promover a autonomia pedagógica da escola, de maneira a não homogeneizar os currículos e os conteúdos, oferecendo sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira para

viabilizar seus próprios projetos pedagógicos e facilitar o uso de seus recursos através de um repasse e uma burocracia mais ágil e transparente (VIANA, 2015, p. 139).

“Estabelecido o objetivo educativo, é pela atividade administrativa enquanto prática mediadora que se consegue alcançá-lo” (PARO, 2000, p. 79), portanto, tendo em vista a qualidade que se objetiva, como proposta de atuação pedagógica, é que se são desenhadas as práticas administrativas, organizacionais e estruturais do sistema educacional e mais, das políticas educacionais, em uma lógica coerentemente democrática e participativa para alcançar tais objetivos.

A educação, enquanto apropriação do saber, constitui já objeto da prática política na medida em que potencializa os grupos sociais que ela tem acesso para se colocarem em posição menos desvantajosa diante dos grupos que lhe são antagônicos. Dessa forma, o estabelecimento de objetivos (políticos) antecede, e certamente condicionará, o processo de atingi-los (atividade administrativa). Além disso, a prática administrativa só se faz sobre um mínimo de condições, propiciadas pela disponibilidade dos recursos e que, na atual situação de ensino, são sistematicamente negadas pelo Estado brasileiro. Mais uma vez, então, a prática política precisa anteceder a atividade administrativa, alimentando a luta pela conquista das condições objetivas que possibilitarão a realização do processo administrativo. (PARO, 2000, p. 79).

Neste sentido, a qualidade deve anteceder e percorrer todo o processo de discussão do financiamento, ser princípio, e não fim, e a “práxis da política educacional” defende o financiamento como condição para realização desta qualidade.

Estas reflexões estão baseadas essencialmente nos estudos sobre a problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (CAMARGO et al., 2006), presentes também no volume 1 do Relatório Nacional sobre Qualidade da Educação, de Verhine (2006), que levaram a elaboração do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), especialmente desenvolvidos pelo trabalho de Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto (2007), que correspondem a intensas pesquisas e debates, divulgados principalmente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2010). Além disso, as reflexões aqui propostas baseiam-se em estudos de Baker (2012), ao questionar “O dinheiro importa para a educação?”, de Pinto (2014), sobre “Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação” e, finalmente, acerca das “Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação” (PINTO, 2019). Em conclusão, aponta também para estudos que relacionam intimamente o financiamento com condições de qualidade (GOUVEIA, SOUZA, SCHNEIDER, 2011; GOUVEIA, SOUZA, 2013; SCHNEIDER, 2014; GOUVEIA E POLENA, 2015), ao criarem o Índice de Condições de Qualidade (ICQ).

A questão norteadora quanto ao CAQ é: qual o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições de qualidade para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade da educação?

Ao definir o orçamento para as áreas sociais, os governos simplesmente partem do dinheiro disponível depois de já terem investido em outras áreas e pago as dívidas e seus juros. No caso da educação, o certo seria verificar quantas crianças, adolescentes, jovens e adultos estão matriculados, quanto ainda é preciso matricular e qual é o investimento necessário para oferecer educação de qualidade a todos. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2010).

A partir do diálogo com diversos movimentos, organizações, governos e instituições de pesquisa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu e apresentou à sociedade e ao poder público, em 2006, uma proposta de custo aluno-qualidade da educação básica, com o intuito de estimular o debate público sobre a urgência de definição de um Custo Aluno-Qualidade Inicial pelo Congresso Nacional, chamado “CAQi”, o qual fosse assumido como base da política nacional de financiamento educacional.

Um dos objetivos destes movimentos é o de fazer com que o CAQi não se restrinja a uma proposta de política nacional e se transforme em um instrumento que contribua para que a comunidade escolar possa influenciar o controle social e o planejamento das políticas públicas municipais e estaduais de educação, que chegue às rodas de conversa das escolas, lares, meios de comunicação, universidades etc., ganhando força no cotidiano de estudantes e educadores de toda a sociedade, que saibam quanto custa uma educação de qualidade, além de que todos têm o direito de exigí-la. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO, 2010).

Graças a esta incidência da sociedade civil e da pressão de organizações sociais, o CAQi e o CAQ foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito à uma educação pública de qualidade no Brasil e para a discussão sobre o pacto federativo, tendo sido incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014), que trata do financiamento da educação. Em 2020, o CAQ ganhou mais notoriedade, como mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento adequado da educação, a partir dos intensos debates que giraram em

torno da aprovação do “Novo Fundeb”<sup>54</sup>, sendo imprescindível torna-lo parte de nossa Constituição.

A aprovação da Lei do PNE 2014-2024, mesmo com ressalvas, correspondeu ao que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano: o reconhecimento expresso do dever da União federal com a garantia progressiva de financiamento do CAQ em todo o país, representando uma reconfiguração do financiamento da educação básica com destaque para a consolidação de um regime de implementação progressiva do CAQ (XIMENES, 2015).

A Meta 20 da Lei do PNE/2014 (que trata dos 10% do PIB como parâmetro mínimo para o financiamento da educação) também traz, em seus itens 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10, especificações sobre a implementação do CAQi, por meio de um conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento seria calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ, ao longo dos dez anos do Plano.

Segundo Pinto (2019), o CAQi e o CAQ têm como objetivo central fazer com que a ampliação do gasto chegue efetivamente às escolas públicas do país, com a garantia de prédios e equipamentos adequados e de condições de trabalho dignas a todos os profissionais da educação, por isso

o Brasil precisa fazer um grande esforço na próxima década porque, durante anos, descuidou de sua educação. Feita e lição de casa, como realizaram os países que hoje são considerados desenvolvidos, e com o correspondente impacto virtuoso desse processo na economia, a tendência é o gasto se estabilizar no patamar de 6% a 7% do PIB. (PINTO, 2019, p. 65).

Contudo, com as bruscas alterações no campo político no cenário pós-golpe, em 2016, a valorização da educação passa a ser secundarizada, ao mesmo tempo que se instala no país uma crise política, institucional e econômica. Em março de 2018, no governo Michel Temer, a Portaria MEC nº 233/2018 exclui da “Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi/CAQ” a participação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que representariam a sociedade civil e os trabalhadores da educação, respectivamente – alterando a nomenclatura desta comissão para “Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação

---

<sup>54</sup> Maiores informações sobre o “Novo Fundeb” ou “Fundeb 2020” disponíveis em: <https://campanha.org.br/caqi-caq>. Acesso em 01 ago.2020

(CPACEB)” – o Conselho Nacional de Educação passou a ser dominado pelo setor empresarial, por meio de indicações com viés político, econômico e ideológico.

Se não o bastasse, um ano depois, em 2019, no governo Bolsonaro, a Portaria nº 649/2019 exclui de vez o CAQi e o CAQ não apenas da denominação deste comitê, mas também de suas competências, que ignoram estes indicadores legais e passam a analisar apenas “mecanismos federativos de cooperação e colaboração”. Além disso, esta regulamentação excluiu também a representação do Fórum Nacional de Educação e incluiu a dos subsecretários de gestão fiscal do Ministério da Economia e de Planejamento e de orçamento do MEC.

O CAQ e o CAQi passaram pelas gestões do governo Lula, Dilma, Temer, sem homologação, vencendo o prazo estipulado pelo PNE/2014, e no governo Bolsonaro, sofrem grandes riscos de serem revogados, o que implicaria em imensurável perda para as perspectivas do financiamento educacional, além de uma afronta aos movimentos sociais que duramente construíram e conquistaram o PNE, devendo ser alvo de indignação e forte resistência por parte da sociedade civil.

Estes movimentos históricos demonstram como a educação e seu financiamento são alvos de duras disputas e conflitos de interesses entre a sociedade civil e a sociedade política, especialmente no âmbito legislativo. Os movimentos sociais alertam<sup>55</sup> para este processo de desconstrução, demonstrando que defenderão o direito à educação com unhas e dentes – e dependemos de grande pressão para resgatar o PNE e a homologar as políticas de financiamento educacional adequadas para a educação que o país necessita.

No trabalho de Bruce D. Baker (2012), o autor faz uma revisão crítica de literatura sobre o tema “O dinheiro importa para a educação?”<sup>56</sup>, trazendo falas de figuras políticas em comentários sobre o assunto, assim como estudos de autores com diferentes visões sobre esta questão, realizando uma análise da apropriação metodológica que sustenta argumentos (ou que tenta sustentar, com mais ou menos rigor e consistência empírica) a favor ou contra o aumento de investimentos financeiros como aspecto fundamental para a melhoria do sistema educacional.

---

55 Quanto às respostas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação frente aos ataques contra o CAQi e o CAQ, ver: “Carta à sociedade brasileira – Governo Federal quer desconstruir o CAQi/CAQ com a anuência do Conselho Nacional de Educação”, disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2019/03/25/carta-a-sociedade-brasileira-governo-federal-quer-desconstruir-o-caqi-caq-com-a-anuencia-do-conselho-nacional-de-educacao/https://campanha.org.br/noticias/2019/03/25/carta-a-sociedade-brasileira-governo-federal-quer-desconstruir-o-caqi-caq-com-a-anuencia-do-conselho-nacional-de-educacao/>. Acesso em 01 jan. 2020.

56 As traduções utilizadas neste trabalho são livres.

Há uma discussão amplamente divulgada pela mídia, segundo o autor, que faz surtir a impressão de que “já se gasta muito dinheiro em educação”, em que políticos afirmam que é possível “cortar e tornar o gasto mais eficiente”, sem relacionar montantes ou realizar traços comparativos básicos, como o que é considerado “muito”, em relação a qual realidade, ou ainda, o que consideram “gasto eficiente”. O autor traz críticas aos que buscam relacionar o financiamento com os “maus resultados” em avaliações de desempenho no ensino escolar, pois fazem esta comparação como se houvesse uma relação causal direta de simples análise sobre isto, sem refletirem sobre as diversas limitações dos testes em que estes resultados são baseados e sem tencionarem outras variáveis que, segundo Baker, interferem nos indicadores utilizados em suas metodologias.

Ignorando variáveis como o nível socioeconômico dos alunos ou a renda per capita familiar, além de não realizar uma análise crítica das metodologias de testes em larga escala, especialmente sobre a teoria de resposta ao item (TRI) e sobre a própria concepção de educação aferida por este tipo de avaliação institucional (PINTO, 2014), os argumentos dissipados pela sociedade política de que “temos gastado muito, mas os resultados não vão bem”, segundo o autor, passam como argumentos de peso nos debates legislativos, sustentados por alguns estudos acadêmicos, de consistência metodológica duvidosa, segundo ele, pois são baseados mais no ponto de vista econômico do que no ponto de vista da complexidade social que envolve área da educação.

O crescente consenso político de que o dinheiro não importa está em nítida contradição com o corpo substancial de pesquisa empírica que se acumulou ao longo do tempo, mas que praticamente não recebe atenção em nosso discurso público (BAKER, 2012, p. 2, tradução livre).

O autor explica que as evidências científicas apontam para a seguinte conclusão: insumos financeiros suficientes são uma condição subjacente necessária para fornecer educação de qualidade.

Baker reconhece que maior investimento, por si só, não é solução ampla o suficiente para melhorar a qualidade da escola, pois afirma que o dinheiro pode ser dispendido de forma deficiente e ter pouca influência na qualidade educacional (dependendo do que é considerado “qualidade educacional”). Entretanto, explica que, independentemente do que é considerado “qualidade” pelos implementadores das políticas educacionais, “dinheiro que não está lá não pode fazer nem uma coisa nem outra” (BAKER, 2012, p. 28, tradução livre).

Esta é a principal contribuição do autor para a reflexão proposta, subsidiando as análises que sucederão quanto às questões sobre “eficiência” do gasto em educação (ligada à qualidade versus quantidade, por exemplo) e sobre as “inovações educacionais” (quanto à

tecnologia e educação à distância, por exemplo), pois afirma que tais medidas (“eficiência de gasto” e “inovações”), quando desacompanhadas de aumento do investimento, são suspeitas, pois, na verdade, são ações que demandam pesquisa e grande dispêndio financeiro.

Neste mesmo sentido, Pinto (2014) mostra que o debate acerca da relação entre insumos e qualidade do ensino remonta à década de 1960 e continua a trazer controversas entre especialistas e sujeitos no mundo todo. Contudo, o apresenta dados de indicadores internacionais de gastos por aluno e de desempenho dos estudantes em testes padronizados, além de dados comparativos entre os gastos por aluno da rede pública e as mensalidades cobradas nas escolas privadas, que comprovam que “um incremento, desde que significativo, nos gastos educacionais pode, sim, fazer diferença na qualidade, particularmente através da melhoria da infraestrutura e na oferta de equipamentos das escolas, bem como na atratividade e retenção de bons professores” (PINTO, 2014, p. 1).

Pinto (2014) ressalta as contradições nos estudos de Hanushek, pesquisador estadunidense que tem dedicado boa parte de suas pesquisas para tentar provar que mais dinheiro não significa necessariamente melhor desempenho dos estudantes, demonstrando que outros pesquisadores, com igual metodologia, mas com base em uma amostra mais vigorosa, chegaram a conclusões opostas, mostrando que existia, sim, forte correlação entre insumos escolares e desempenho dos estudantes, sendo que as raízes destas diferenças estão na desconsideração, por parte das pesquisas de Hanushek, do impacto que as condições socioeconômicas dos alunos tem nos testes.

Quanto ao Brasil, o autor afirma:

Os resultados indicam que existe uma clara relação entre o PIB per capita do país e a nota média no exame, em particular quando se considera a diferença entre países mais pobres e mais ricos (...), a nota dos estudantes relaciona-se não só com o PIB per capita, mas também com o grau de desigualdade na distribuição de renda. (...) Assim, as unidades federativas com maior renda média (DF e Santa Catarina) são também as que apresentam melhor desempenho no teste, enquanto Alagoas e Maranhão encontram-se no extremo oposto. (PINTO, 2014, p. 5-6).

Importante ressaltar que esta discussão não ignora que “qualidade” é um termo polissêmico e que não se pode deixar de lado a análise crítica quanto à concepção de “qualidade educacional” nos exames de desempenho de estudantes. Pinto comenta que quando bem formulados e aplicados com metodologia adequada, “os testes padronizados podem ser um importante instrumento para avaliar os conhecimentos dos estudantes (e não das escolas, ou redes de ensino) nas áreas avaliadas, mas nada mais do que isso”, pois seus efeitos na “qualidade do ensino” ainda não são observáveis, já que “qualidade da educação não é só tirar boas notas” (PINTO, 2014, p. 7), lembrando que o objetivo da educação nacional, nos termos da CRFB/88



e da LDB/96, é a formação plena do cidadão, a qual não pode ser aferida por estes tipos de testes.

O estudo sobre a estrutura didática e a estrutura administrativa da escola (incluindo seus métodos de avaliação) devem ultrapassar a noção dela como mera transmissora de conhecimentos e informações, analisando-a de acordo com um rigoroso conceito de qualidade, baseado no quanto ela é capaz de processar a “formação integral” do ser humano em sua dimensão histórica, individual e social – referindo-se a própria formação da personalidade do educando, sua apropriação, criação e acumulação da cultura, transformação e enriquecimento constantes do mundo em que vive e na contribuição para o bem viver de todos, no constante e inconcluso movimento em busca de sua liberdade. (PARO, 2007).

Contraditoriamente, um efeito das políticas de avaliação é que cada vez mais os estudantes são preparados para fazer provas e os docentes são cobrados para que os estudantes obtenham resultados satisfatórios nestas provas, o que não é sinônimo de aprendizagem, inclusive porque nestes exames, algumas disciplinas preponderam sobre outras, deixando de lado outras inteligências e outras áreas do conhecimento, que são fundamentais para formar um cidadão.

Gentili (1995) discute que a qualidade da educação foi assumindo um caráter funcional, direcionada aos resultados que geraria ao campo econômico, devido a uma implícita concepção mercantil que instalou na escola um conteúdo antidemocrático através de políticas conservadoras, uma retórica que chama de “duplo processo de transposição”, na medida em que substitui o discurso da democratização da educação pelo discurso da qualidade da educação, e, ao mesmo tempo, transfere os conteúdos que caracterizam a qualidade no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educacionais. O autor mostra que a “qualidade educacional” foi assumindo os mesmos conteúdos que a qualidade possui no campo produtivo-empresarial, como se os estudantes pudessem ser avaliados por um processo de produção e desempenho de máquinas, ou como se existissem conteúdos a serem “transmitidos” e depois “verificados”, a exemplo do processo de “educação bancária” exposto e criticado por Paulo Freire (1996).

Assim como alertado em “Pedagogia da Autonomia”, “a liberdade do comércio não pode estar acima da liberdade do ser humano” (FREIRE, 1996, p. 129) e, portanto, os interesses de mercado não podem estar acima dos interesses democráticos que devem nortear as práticas pedagógicas da escola.

Outro efeito lesivo resultante da lógica mercantil dos testes nacionais é que se passou a desprezar uma fonte fundamental de informações sobre a aprendizagem dos alunos, que são

os próprios professores, que convivem cotidianamente com os alunos, mas cuja opinião é praticamente ignorada, junto a opinião de pais e alunos, que são os próprios usuários da escola e que têm papel imprescindível como instrumento para se conhecer a qualidade do ensino.

Ensinar exige o saber escutar, a disponibilidade para o diálogo, em uma concepção dialógica, não como método de ensino, mas com teoria do conhecimento, da aprendizagem (incluído a avaliação da relação ensino-aprendizagem), condição fundante das relações educacionais dentro e fora da escola, como a ideologia da educação – uma concepção dialógica que deve estar presente na estrutura pedagógica, administrativa (e avaliativa) da escola, na lógica de que para se chegar a uma sociedade mais democrática, são necessários meios e práticas mais democráticos (FREIRE, 1996).

Contudo, mesmo que não se queira entrar no debate (tanto necessário quanto intrínseco) à concepção de qualidade educacional, ou seja, mesmo que busque um acordo com pessoas que possuem uma ideologia discrepante entre educação e qualidade, lembra-se aqui dos termos de Baker, quanto à relação da educação com seu financiamento: “dinheiro que não está lá não pode fazer nem uma coisa nem outra”.

Sem dinheiro, não tem sido possível financiar nem uma educação que vai bem nos testes padronizados (por mais críticas que se tenha a eles), nem uma educação para formar cidadãos do ponto de vista da educação integral, democratizada e socialmente referenciada. Os dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme análise de Pinto (2014), indicam que:

(...) para a faixa abaixo dos US\$ PPP<sup>57</sup> 35 mil de gasto acumulado por aluno, há uma clara relação entre investimento e desempenho nas provas do Pisa. (...) Percebe-se que, com exceção dos países que pertenceram à ex-União Soviética, os países que atingiram uma nota no Pisa acima de 490 apresentam gastos acumulados acima de US\$ PPP 60 mil/ano, um valor quase seis vezes superior ao praticado pelo Brasil, por exemplo (PINTO, 2014, p. 11).

Assim, Pinto comprova que se dinheiro não traz felicidade, ele ao menos “paga passagem” em direção a ela, pois mostra que se não há um gasto mínimo, a consequência é um baixo desempenho nestes tipos de exames – o que pode levar a refletir que a educação de qualidade socialmente referenciada (que não é aferida por estes testes), também poderia estar ainda mais distante.

Outro fator de referência trazido por Pinto (2014, 2019) é em relação aos valores das mensalidades escolares cobrados no setor privado. Segundo o autor, o setor privado é sempre

---

57 US\$ PPP: Valor em dólar considerando-se o poder de paridade de compra da moeda calculado pela OCDE.

apresentado como mais eficiente que o público na utilização dos recursos financeiros e, a vantagem desta comparação é que não são necessárias comparações internacionais, mas dentro do próprio Brasil, com valores em reais. Seus estudos demonstram que em 2014, o Brasil gastou cerca de R\$ 495 reais por mês por aluno da educação básica (conforme dados do Inep), porém, o autor informa que estes números estão claramente inflados, mas, ainda assim, representam menos da metade da mensalidade de uma escola privada considerada de qualidade, correspondendo a cerca de 10% da mensalidade de uma escola de elite, com o detalhe fundamental de que é muito mais fácil, e barato, ensinar uma criança ou um jovem de classe média do que estudantes que frequentam a rede pública, cujos pais, em sua maioria, possuem baixa escolaridade e baixos níveis socioeconômicos, condições que impactam muito na aprendizagem (PINTO, 2019, p. 60).

As conclusões do autor demonstram que os resultados quanto ao desempenho dos estudantes em testes padronizados possuem um potencial explicativo limitado sobre a qualidade da escola em que estas crianças e jovens estudam, a não ser que se considere o nível sociocultural das famílias – uma constatação que reforça que as políticas educacionais não podem existir desvinculadas de políticas de desenvolvimento e de distribuição de renda. Além disso, conclui que dinheiro faz, sim, diferença na qualidade do ensino, mesmo quando se usa como critério apenas o desempenho dos alunos em testes padronizados, contudo, salienta que em países como o Brasil, em que há um sistema educacional ainda inexistente e subfinanciado (resultado de séculos de omissão por parte do Estado), o investimento seria da ordem de três ou quatro vezes mais do que a média da rede pública do país:

Dinheiro faz, sim, diferença na qualidade do ensino, mesmo quando se usa como critério apenas o desempenho dos alunos em testes padronizados. Faz diferença, em especial, para os sistemas subfinanciados, como é o caso do Brasil. Há que se ter claro, contudo, que o impacto na qualidade do ensino da melhoria no padrão de gasto por alunos não é contínuo, mas quântico, ou seja, não basta ampliar os gastos em 20% ou 30% para produzir diferença. Como mostram os dados, os países ricos e as escolas do Brasil (como é o caso de algumas pertencentes à rede privada ou ao sistema federal de ensino) que apresentam um bom desempenho nos testes padronizados gastam por aluno três, ou quatro vezes mais que a média da rede pública do país. (PINTO, 2014, p. 14).

A exemplo do padrão de investimento buscado, o autor traz dados dos valores aluno/ano gastos nas escolas técnicas federais (Institutos Federais) e nos colégios de aplicação associados a universidades públicas, que está na faixa de R\$ 800 a R\$ 1.000 reais mensais, o dobro do valor propiciado pelo Fundeb para o ensino médio (PINTO, 2019, p. 64).

O autor afirma que o bom exemplo das escolas técnicas federais pode ser o ponto de partida como caminho norteador para se pensar em melhorar a qualidade do ensino:

Finalmente, se esperamos ter mostrado que dinheiro faz diferença no desempenho em testes padronizados, ele fará mais ainda quando se pensa em uma educação voltada para a cidadania, como estabelece nossa Constituição Federal. Na perspectiva de uma formação para a autonomia, para um pensar crítico, para a articulação entre teoria e prática e para o domínio dos fundamentos do mundo do trabalho, como estabelece a legislação, a qualidade dos professores, a razão alunos/turma, a existência de bons laboratórios e de bibliotecas, todos esses elementos de forte impacto nos custos educacionais, fazem toda a diferença. Se, para os filhos da elite, uma escola propedêutica e alienada é suficiente para atingir o ingresso na educação superior, o mesmo não acontece para os filhos das classes populares. É preciso uma escola com qualidade bem distinta do padrão oferecido pela rede privada. E o país não precisa sair do zero para inventar esta escola: o bom exemplo das escolas técnicas federais mostra o caminho a seguir quando se pensa em melhorar a qualidade do ensino. (PINTO, 2014, p. 14).

De acordo com Pinto (2019), um dos mitos sobre o financiamento da educação é de que “o Brasil não gasta pouco com educação, gasta mal”, alegando que o país aplica em educação um percentual do PIB equivalente ou mesmo superior ao investido por países ricos e que possuem uma educação muito melhor que a nossa. Por exemplo, os dados da OCDE apontam que, em 2014, os EUA destinaram 4,2% de seu PIB para a educação (em todos os níveis de ensino, inclusive o superior), sendo que o Brasil destinou 4,9% e que a média dos países da OCDE ficou em 4,4%. Contudo, o autor explica que o engodo escondido por detrás desta afirmação é que o PIB dos países ricos é muitas vezes maior que o brasileiro, quando se avalia o quanto eles gastam por estudante, verifica-se uma enorme diferença, (Estados Unidos gastam 2,4 vezes mais que o Brasil, por aluno, na educação básica, enquanto que a média da OCDE é 1,9 vezes maior) (PINTO, 2019, p. 59-60) – o autor também demonstra que não é que os gastos com educação superior no Brasil são elevados, mas que o gasto por aluno na educação básica é muito baixo.

O mito que mais interessa à reflexão aqui proposta é o de que “ampliar os gastos não vai melhorar a qualidade da educação brasileira”, já que o autor afirma que as abordagens críticas ressaltam o cuidado que se deve ter em considerar as notas dos alunos em teses (como o Pisa, ou Enem e Prova Brasil) como qualidade da educação, inclusive porque as pesquisas da área, segundo ele, têm ressaltado, em particular, a importância da ampliação dos gastos para estudantes de famílias mais pobres.

Conforme o Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018 (BRASIL, 2019), o Brasil teve um gasto em educação equivalente a apenas 5% do PIB, valor que, segundo Pinto, necessita ser dobrado se pretende atender as demandas nacionais e as metas do PNE, especialmente quanto à implementação do CAQi e do CAQ, à ampliação da oferta em toda a educação básica e superior (particularmente nas creches e universidades, em que a demanda na rede pública é muito grande e os custos são elevados), além do desafio de garantir

o direito à educação aos milhares de brasileiros que não tiveram acesso na idade adequada e, finalmente, enfrentar o desafio da qualidade, que passa essencialmente, segundo o autor, por “tornar a carreira docente mais atrativa, o que só é possível com salários comparáveis aos pagos nas profissões de maior prestígio. Um economista, um advogado, um engenheiro, ganham duas a três vezes mais que um professor da educação básica em nível superior” (PINTO, 2019, p. 65).

Finalmente, concorda-se com o autor, que afirma que

Pensar em 10% do PIB pode parecer, e é, um valor elevado, mas para um país que arrecada 33% do PIB em tributos, ele é plenamente realizável dentro de um pacto nacional por uma educação de qualidade para todos. Basta que a União, o ente que mais arrecada e que menos aplica em educação, assuma essa prioridade (PINTO, 2019, p. 65).

Pensando que a União deve assumir esta responsabilidade é que se aponta para o PDDE como uma importante ferramenta de financiamento educacional, já que possui capilaridade o suficiente para atingir todas as escolas do país e transferir recursos financeiros suficientes para a operacionalização, infraestrutura, aquisição de materiais didático-pedagógicos, manutenção diária e implementação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

Viana (2017), em “Os Recursos Financeiros Descentralizados como Indutores da Gestão Democrática e Ferramentas para a Promoção da Qualidade do Ensino”, aponta que o PDDE e outros programas e procedimentos similares, que transferem recursos financeiros diretamente para as escolas de forma descentralizada, podem se constituir em importantes ferramentas, somadas a outros esforços das políticas educacionais, para o alcance de algumas das metas do PNE, em especial, a meta 19 (quanto à promoção da gestão democrática da educação) e as estratégias da meta 20 (quanto à implementação do CAQi, mais especificamente no item 20.6).

A meta 19 do PNE prevê “assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. A autora demonstra a relação entre as estratégias 19.4 a 19.7 com os recursos financeiros descentralizados. Inicialmente, aponta-se para esta relação quanto a estratégia 19.4:

(...) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações. (BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

Nesse aspecto, a literatura mostra a obrigatoriedade da existência de uma UEx nas escolas (com número de alunos superior a cinquenta) para receber, executar e prestar contas dos recursos recebidos, integrada por membros da comunidade escolar (BRASIL, Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013) – da APM/APP/APMF/Círculo de Pais e Mestres/órgão equivalente. Sendo assim, as escolas são obrigadas a ter uma UEx para receber os recursos do PDDE e anexar uma cópia da ata de reunião da APM, contendo o plano de execução dos recursos transferidos, chamado de “Plano Anual de Atividades” (PAA), ou “Plano de Aplicação de Recursos”, em que os membros, tanto do CE quanto da APM devem aprovar conjuntamente um planejamento do uso dos recursos financeiros com suas prioridades estabelecidas em consonância com o projeto pedagógico da escola. Ao requerer legalmente uma ata da reunião de planejamento do uso dos recursos financeiros, acaba-se por atrelar a priorização dos gastos das escolas com seus projetos pedagógicos, fomentando-se assim a articulação entre APM e CE (por recomendação legal dos próprios manuais oficiais do PDDE).

Mesmo que essas normas não signifiquem uma garantia de concretização, quando levadas à prática do âmbito escolar – pois esses requisitos podem não passar de uma mera formalidade –, a transferência de recursos financeiros para as escolas pode vir a induzir a constituição e o fortalecimento das APM e CE, pois a demanda legal, de um documento que comprove essa articulação entre os objetivos pedagógicos da escola e o uso de seus recursos financeiros (condicionando-o à aprovação das contas da escola) age como um indutor dessa articulação e da participação, promovendo a gestão democrática dos recursos financeiros ou, no mínimo, a intenção de realizá-la e poder cobrá-la das escolas – o que já é um ganho para a gestão financeira.

A estratégia 19.5 trata sobre

(...) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2013).

Viana (2017) analisa essa estratégia na perspectiva da gestão financeira realizada na escola, por meio dos conselhos e associações das unidades escolares, explicando que, uma vez articulados os objetivos pedagógicos da escola com sua disponibilidade financeira, via reuniões de priorização e elaboração do Plano de Aplicação de Recursos, essa articulação pode vir a beneficiar a constituição e o fortalecimento de conselhos no âmbito não apenas da própria escola, mas também em âmbitos regionais, apontando que esta articulação da comunidade escolar pode ocasionar a constituição de conselhos regionais e municipais, já que os membros

da APM e do CE passam a conhecer minimamente sobre a transferência e o uso do recurso público e a praticar um controle social sobre esses recursos financeiros, na medida em que participam das reuniões de prestação de contas e aprovação dos gastos da escola, fazendo parte de discussões e decisões coletivas que podem favorecer a construção de um hábito democrático na escola e levar seus membros a demandar transparência na gestão da própria rede de ensino, do próprio sistema educacional, favorecendo a constituição de conselhos regionais (VIANA, 2017, p. 5).

Os estudos de Santos (2001, 2006) demonstram que os diretores das escolas pesquisadas (Camaragibe/PE) tentavam buscar ampliar a participação da comunidade escolar para além do âmbito das UEx, o que fomentou envolvimento nas Conferências Municipais de Educação e levou a institucionalizar um Fórum dos Dirigentes Escolares, como uma resposta às reivindicações dos diretores, o que a autora atribui também à gestão dos recursos do PDDE nas unidades escolares (SANTOS, 2006, p. 325).

A gestão dos recursos financeiros da escola, quando realizada de maneira democrática e participativa de fato, para além dos requisitos burocráticos, é capaz de promover situações em que os sujeitos realizam um exercício de participação política, tomando decisões e tendo contato com as necessidades específicas de sua escola, da realidade de sua comunidade, desenvolvendo senso crítico, capacidades de reflexão diagnóstica, analítica, propositiva, de negociação, argumentação e, em suma, de diálogo, de voz e escuta, favorecendo o desenvolvimento de práticas que auxiliam a construção de uma cultura democrática na escola, que pode ser capaz de romper seus muros e atingir outros âmbitos de participação na sociedade.

Em suma, uma política de formação de conselheiros na escola, voltada para a fiscalização e para a promoção da participação na gestão financeira escolar – e na gestão da educação como um todo – são estimuladas quando há ações democráticas concretas desenvolvidas dentro da própria escola, que podem, com efeito, ser fomentadas com a transferência de recursos financeiros e com a indução à construção conjunta de um Plano de Aplicação dos Recursos em consonância com o PPP, focando formar membros do CE e da APM com práticas democráticas que os levem a demandar por – e a constituir – outros espaços de deliberação sobre os recursos públicos e a educação pública, locais, regionais, para além do âmbito escolar.

A estratégia 19.6, que visa

(...) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (BRASIL, 2013),



pode ser também promovida por meio dos recursos financeiros transferidos às escolas, pois a necessidade de elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos, requerido para a aprovação das contas da escola, induz a esta consulta especificada na meta, dos profissionais da educação, professores, estudantes e familiares, para a formulação conjunta de seus objetivos, que não são apenas materiais ou infraestruturais, mas são pedagógicos (até porque dentro da escola, os objetivos de manutenção e infraestrutura estão ligados ao seu aspecto pedagógico), o que favorece a participação em outros aspectos do planejamento escolar, não apenas no planejamento financeiro, mas ligados também ao currículo, ao planejamento de atividades didáticas diversificadas e conforme as especificidades demandadas por escola.

Neste mesmo sentido, os dados quantitativos e qualitativos apresentados pela pesquisa de Viana (2017) – por meio de entrevistas com diretores de escola, coordenadores pedagógicos e membros da APM, quanto por meio da análise de uma série histórica da execução financeira de cinco escolas participantes de sua pesquisa ao longo de sete anos – permitem concluir que os repasses dos recursos transferidos conferiram maiores níveis de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira para as escolas participantes, relacionando-se diretamente com o objetivo especificado pela estratégia 19.7 do PNE (“favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino”).

A estratégia 19.8, sobre (...) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão”, pode ser favorecida no que se refere à “formação de diretores e gestores”, pois, a partir da transferência de recursos financeiros descentralizados, os dados obtidos demonstraram que os diretores das escolas e os presidentes da APM foram orientados e constantemente auxiliados pelos órgãos centrais e/ou intermediários da Secretária Municipal de Educação (SME), para que pudessem lidar com o recebimento, movimentação, utilização e prestação de contas desses recursos.

Os estudos de Viana (2015) identificaram que estes sujeitos passaram por processos de formação regularmente, mantendo contato direto com a Diretoria Regional de Educação (DRE) participante da pesquisa (no âmbito do município de São Paulo, entre 2013 e 2015), que os ajudaram intensamente nos aspectos administrativos e burocráticos ao lidar com as verbas recebidas pela escola, representando não só a possibilidade de formação de diretores e membros da APM (com fomento do controle social), mas também uma importante ferramenta de interlocução e colaboração entre as escolas e a SME, via DRE.

Para além destes aspectos tocantes à Meta 19 do PNE, Viana aponta que a transferência de recursos financeiros para as escolas públicas também pode promover a melhoria da qualidade do ensino, referenciada na Meta 20, mais especificamente nas estratégias que dizem respeito ao CAQi:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

(...)

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

(...)

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (BRASIL, 2014).

As reflexões propostas pela autora sugerem que um dos possíveis mecanismos para se implementar o CAQi diretamente nas escolas poderia ser feito via PDDE, pois possui capilaridade nacional e permite colaboração entre os entes federativos, alterando o valor fixo utilizado no cálculo dos repasses conforme os objetivos e valores anuais do CAQi, tendo em vista não apenas a localização das escolas (urbanas e rurais), mas também dados mais específicos sobre sua estrutura e necessidades de condições materiais, por exemplo. Neste sentido, uma das ações agregadas do PDDE, ou mesmo o PDDE Básico, poderia incluir objetivos ligados a um “PDDE – CAQi”, baseado nos custos mínimos calculados anualmente pelo CAQi nacional<sup>58</sup>, para que a escola possua condições infraestruturais e pedagógicas de atender seus alunos com qualidade de acesso e com qualidade de gestão financeira, administrativa e pedagógica.

A direção da escola não pode ficar à mercê de um complexo sistema de suprimento de materiais e de prestação de serviços que a deixe por longo tempo de “mãos atadas”:

---

<sup>58</sup> A partir de 2019, a Campanha uniu-se ao Laboratório de Dados Educacionais da UFPR e passou a calcular os valores do CAQi com um simulador potente, o SimCAQ, com referência na realidade dos mais de cinco mil municípios brasileiros. Conforme este simulador, o Custo Aluno Qualidade por mês, seria de R\$ 608,00, considerando uma média entre valores de pré-escola ao Ensino Médio e EJA. Os valores atualizados do CAQi podem ser consultados em: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br>. Acesso em 01 ago.2020.

(...) sem poder sequer trocar a fechadura quebrada da porta, consertar o telhado, contratar ônibus para levar os estudantes a uma atividade externa, comprar folhas de cartolina, canetas coloridas, uma toalha nova para cobrir, em dia de festa na escola, a mesa surrada de tanto uso, reerguer o muro que tombou na noite anterior, realizar outras tantas despesas pequenas, mas de grande valor para o sucesso pedagógico de seu estabelecimento (POLO, 2001, p. 284).

O PDDE e suas ações agregadas, assim como outros programas similares de origem estadual ou municipal (como o PTRF, no município de São Paulo, ou o PDAF, no Distrito Federal, o Fundo Rotativo em Curitiba, dentre outros Brasil à fora), representam importantes vias para se implementar o CAQi – não no que diz respeito à valorização docente ou à redução do número de alunos por classe (construção de escolas), que dependeriam de esforços e insumos centralizados, mas – quanto à aquisição de materiais e serviços infraestruturais e pedagógicos específicos de cada escola, conforme suas próprias necessidades e especificidades, possibilitando a concretização de condições objetivas da qualidade educacional, com maior agilidade do que via processos centrais e demorados, que permitem a operacionalização do cotidiano da escola com padrões de qualidade e com a agilidade que ela precisa.

O CAQi via recursos transferidos para escola pode – e deve – ter sua implementação cobrada pela sociedade civil não apenas com base nas Metas 19 e 20 da Lei do PNE/2014-2024, mas também com base nas metas das leis de todos os Planos Estaduais e Municipais de Educação do país, aprovadas em 2016, que em consonância com o Plano Nacional, abrem estes precedentes para institucionalizar e regulamentar a autonomia financeira no planejamento orçamentário dos estados e municípios, com dotações destinadas a este fim (como um PDDE-CAQi de origem municipal/estadual)<sup>59</sup>.

Se este debate quanto à homologação do CAQi, em nível nacional, tem sido de conflituosa tramitação nas casas legislativas, especialmente na gestão do governo interino de M. Temer e durante o início do governo Bolsonaro (como referenciado anteriormente, devido às Portaria MEC nº 233/2018 e nº 649/2019), quem sabe em nível local, as organizações civis e as comunidades escolares podem constituir força suficiente para reivindicar e homologar CAQi municipais e estaduais, via recursos financeiros transferidos diretamente para suas escolas, resguardados pelos seus próprios Planos estaduais e municipais. Este seria um caminho inverso, mas possível, em que ao invés do CAQi ser homologado em âmbito nacional, para

---

59 Sobre uma proposta de regulamentação da autonomia financeira escolar em nível municipal, por meio de implantação de regime de adiantamento bancário para as escolas (previsto nos artigos 68 e 69 da Lei 4.320/1964), ver texto de Polo (2001), no Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, em que explica como institucionalizar a autonomia financeira no âmbito das câmaras de vereadores, incluindo Anexo com minuta de projeto de lei, que pode servir de roteiro para que as prefeituras adotem o procedimento de transferências de recursos financeiros diretamente para a escola pública.

então ser legitimado nas prefeituras e estados do país, seriam as prefeituras e estados, nas figuras de seus conselhos locais e regionais de educação, em diálogo nas comunidades escolares, com pressão e debate nas suas respectivas casas legislativas, é que homologariam o CAQi em seus planos orçamentários e poderiam constituir força para demandar esta ação em âmbito nacional também.

Certamente, as políticas de transferência de recursos financeiros descentralizados não constituem sozinhas os meios para a implementação das metas 19 e 20 do PNE, pois devem ser parte de um conjunto de outras estratégias – sem perder de vista que as próprias metas e estratégias do texto do PNE ainda carecem de formulações mais específicas (VIANA, 2017, p. 3). Entretanto, os estudos apresentados demonstram como essas políticas podem representar elementos indutores da gestão democrática na escola, assim como elementos que auxiliam a manutenção estrutural escolar e o desenvolvimento de projetos pedagógicos, relacionando o financiamento com condições de qualidade educacional.

Outros estudos que também explicitam esta mediação existente entre o financiamento da educação e as condições de qualidade da educação, são os trabalhos sobre o chamado Índice de Condições de Qualidade (ICQ), com pesquisas de Gouveia, Souza e Schneider (2011), Gouveia e Souza (2013), Schneider (2014), Gouveia e Polena (2015), Gouveia, Dragone e Souza (2016), entre outros.

O ICQ é um instrumento que incorpora dimensões reconhecidas na literatura educacional como importantes para o trabalho pedagógico e que possibilitam à escola um maior nível de condições de qualidade, compreendendo que qualidade educacional não pode ser reduzida aos resultados estudantis aferidos pelos sistemas de avaliação – por isto trabalha com a ideia de “condições de qualidade”.

O índice compreende qualidade como as condições objetivas disponíveis para a realização do ensino e para a efetivação da aprendizagem, dimensionáveis em indicadores quantificáveis, baseados nos dados provenientes dos questionários de contexto<sup>60</sup> do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, posteriormente, da Prova Brasil. O ICQ foi composto por indicadores parciais, inicialmente com três partes: Índice de Condições Materiais da Escola

---

60 Os questionários de contexto são preenchidos por professores, diretores e aplicadores de provas, no contexto da Prova Brasil, por isso, há limitações no uso das informações dali decorrentes. Compreende-se que “(...) ainda que sejam ricos em quantidade de informações, contêm variáveis que não apresentam relações que possam ser lidas de maneira direta ou imediata como produtoras de qualidade de ensino. Porém são dados que têm um potencial interessante se agregados de forma a possibilitarem leituras estatisticamente plausíveis e politicamente compreensíveis de mensurar o que os sistemas têm oferecido em termos de condições de trabalho escolar” (SOUZA, GOUVEIA, 2013, p. 853).

(ICME), Índice do Professor (IP) e Índice de Gestão (IG) – posteriormente aprofundadas nestas três linhas de análise, mas com denominações mais específicas. Os resultados trazidos pelas pesquisas demonstram que o ICQ evidencia aspectos importantes das condições de qualidade e apresenta relação positiva com os resultados estudantis (SOUZA, GOUVEIA, SCHNEIDER, 2011; SOUZA, GOUVEIA, 2013).

O IG, ou Índice de Condições de Gestão da escola (ICG), é composto por quatro variáveis: 1) salário do diretor; 2) forma de provimento do diretor; 3) conselho de escola; e 4) projeto político pedagógico.

O IP, ou Índice de Condições de trabalho dos Professores (ICP) possui cinco variáveis: 1) formação; 2) carga de trabalho; 3) situação trabalhista; 4) salário e 5) experiência profissional.

Compreende-se que estes indicadores estão ligados ao PDDE por tocarem a questão da gestão financeira e das condições de trabalho dos professores – que são também membros das associações escolares responsáveis por gerir o PDDE. Contudo, é o ICME o que está mais diretamente ligado ao PDDE, pois é composto por sete grupos de variáveis, todas referentes aos aspectos físicos, infraestruturais e materiais necessários ao funcionamento e operação diária da escola:

- 1- **indicador para estado de conservação da infraestrutura** (estado de conservação do telhado, paredes, pisos, entrada do prédio, portas, janelas, pátio, corredores, salas de aula, cozinha, instalações hidráulicas, instalações elétricas, existência de banheiro);
- 2- **indicador para computador e internet** (existência de computador e internet exclusiva para os alunos, professores e computadores para a administração);
- 3- **indicador para iluminação e ventilação** (iluminação, ventilação das salas de aula);
- 4- **indicador para equipamentos eletrônicos** (DVD/videocassete, televisão, antena parabólica, fotocopadora, projetor de slides, retroprojetor, impressora, aparelho de som);
- 5- **indicador para espaços pedagógicos** (laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra esportiva, biblioteca, local de funcionamento, sala da diretoria, sala de professores);
- 6- **indicador para dependência de pessoas com necessidades educacionais especiais (PNEE)** (existência de salas de atendimento especializado, outras dependências, banheiro adaptado);
- 7- **indicador para saneamento e energia** (rede de esgoto, fornecimento de energia, abastecimento de água, água filtrada) (SCHNEIDER, 2014, p. 88).

Schneider (2014) mostra como o ICME permite construir um diagnóstico da realidade educacional brasileira no que se refere às condições materiais, em consonância com dados socioeconômicos, colaborando na análise de como o governo federal atua – e pode atuar – frente a essas condições. Reflete-se na possibilidade desta atuação por meio do PDDE e de suas ações agregadas, que transferem dinheiro diretamente para a gestão da escola, com valor reduzido, mas com grande alcance de municípios.

Os estudos da autora apontam que o fato do PDDE tomar a matrícula como medida para cálculo dos repasses pode limitar sua atuação, pois para além da mera distribuição dos recursos, é necessário considerar a capacidade que as unidades escolares têm de utilizar esses recursos e transformá-los em condições de qualidade para a oferta educacional (SCHNEIDER, 2014, p. 208). Conclusão que corrobora com a proposta de Viana (2017) sobre vislumbrar o cálculo dos repasses do PDDE não com base no número de matrículas, mas com base no que a escola necessita de fato, que pode ser medido pelo seu ICME.

Gouveia e Polena (2015), apesar de afirmarem que “não se pretende aqui concluir de forma definitiva **que relação há entre** a ampliação de investimentos e as condições de qualidade” (GOUVEIA, POLENA, 2015, p. 270, grifos da autora), mostram que podem até não definir qual é a relação existente entre ampliação dos investimentos e condições de qualidade, mas que esta relação existe. As autoras trazem estudos exploratórios em seis distintos municípios brasileiros, localizados em três estados de diferentes regiões geográficas, que reafirmam os retratos mensurados pelo ICQ, além de apontar para a importância dos estudos de caso, que trazem nuances e ajudam a compreender melhor os limites das políticas em curso, colaborando com a reflexão aqui proposta, ao evidenciar a relação entre investimentos e qualidade da educação em larga escala, ao mesmo tempo que valoriza a especificidade de cada localidade.

Os índices de larga escala que compõe o ICQ são variáveis importantes, a serem consideradas pelo debate político quanto ao pacto federativo e ao papel da União na colaboração e financiamento de políticas educacionais, porém, é necessário compreender também a especificidade de cada escola, de cada realidade socioeconômica, a qual receberá e lidar com as ações destas políticas. Por isso, a proposta de que cada escola, considerando suas demandas infraestruturais e pedagógicas específicas, possa gerir um montante de recursos financeiros apropriado, que garanta seu funcionamento com padrões de qualidade, depende da gestão em nível local, descentralizado, mas com recursos provenientes do nível central – federal, estadual ou municipal.

Estes estudos permitem costurar de maneira mais clara a relação entre financiamento e condições de qualidade da educação, considerando que

(...) não é possível aproximar-se do objetivo relacionado à qualidade social da educação e ao aumento da autonomia pedagógica na escola se esta última não possuir autonomia de gestão financeira, ou seja, os meios concretos – recursos financeiros descentralizados geridos pela própria escola – para implementar e concretizar seus próprios projetos. Se a qualidade social da educação depende da valorização da autonomia escolar, a fim de que a escola planeje coletivamente e realize seus próprios projetos político-pedagógicos, a concretização dessa autonomia, na prática, depende

de recursos financeiros que fomentem e implementem os projetos específicos de cada escola (VIANA, 2017, p. 15).

Esta transferência, por parte da União, contribui para a melhoria da qualidade do ensino numa perspectiva de que os objetivos (materiais, estruturais e político pedagógicos) da escola sejam coerentes com os meios de alcançá-los (meios pedagógicos e administrativos ao mesmo tempo), compreendendo que

(...) a estrutura da escola não pode ser considerada neutra com relação aos objetivos que se pretende alcançar com a educação (...), é preciso, pois, que a estrutura da escola, tanto em seus aspectos pedagógicos quanto em seus aspectos organizacionais, esteja em perfeita sintonia com os fins educativos (PARO, 2007, p. 112).

À guisa de conclusão deste subtítulo, tem-se que a apresentação dos estudos buscou costurar o pano de fundo do financiamento com o da qualidade da educação e, mais especificamente, o pano de fundo das condições concretas de qualidade da educação (considerando a realidade e a demanda específicas de cada escola) com a transferência de recursos financeiros diretamente para a gestão de cada unidade escolar, por meio do PDDE e do papel redistributivo da União em face de sua responsabilidade com a educação básica.

Os estudos ajudam a compreender a discussão do financiamento e do direito a uma educação de qualidade com os três objetivos do Programa, já que, se a qualidade é objetivo do PDDE, o Programa deve partir de condições de financiamento adequadas para promover acesso com qualidade e condições de financiamento adequadas para promover gestão com qualidade. O Programa tem capacidade de entrelaçar estes três objetivos (acesso, gestão e qualidade), pois, afinal, eles devem ser compreendidos de forma integrada, não escalonada.

Todavia, as condições objetivas do PDDE, ou seja, o montante de seus repasses (o valor transferido anualmente), parece não reconhecer que a qualidade deveria estar intrínseca aos processos de acesso (recursos suficientes para que estudantes possam acessar uma escola com materiais e estrutura adequados, de qualidade) e aos processos de gestão (de autonomia de gestão administrativa-financeira-pedagógica adequada, de qualidade, que também deve ser compreendida de forma integrada), como princípio e meio, não apenas fim. Para tanto, não deveria partir da perspectiva do quanto se tem para distribuir entre as escolas, mas sim, do quanto cada escola necessita.

A demanda por acesso, gestão e qualidade da educação, com todas as particularidades e desigualdades socioeconômicas que refletem as escolas de nosso país, exige não apenas financiamento, mas de acordo com Pinto (2019), um maior volume de financiamento.

A exemplo dos estudos sobre o CAQi, Viana (2017) já apontava para a possibilidade de o PDDE ter a capacidade de agir como um dos mecanismos para se implementar as condições



mínimas de qualidade, envolvendo acesso e gestão, conforme as metas 19 e 20 do PNE, com capilaridade nacional. A ideia é de que o valor fixo utilizado no cálculo dos repasses seja estipulado de forma mais justa, baseado nos custos mínimos calculados anualmente pelo CAQi nacional, para que a escola possua condições infraestruturais e pedagógicas de atender seus alunos com qualidade de acesso e com qualidade de gestão, financeira, administrativa e pedagógica.

Valores estes que deveriam ser mais coerentes com a demanda das escolas, e não apenas com o número de matrículas e na localização (rural ou urbana), mas nos dados específicos sobre suas condições materiais (com base no ICQ e, especialmente no ICME).

A exemplo da reflexão proposta por Baker, de que o “dinheiro que não está lá não pode fazer nem uma coisa nem outra” (BAKER, 2012, p. 28, tradução livre), pode-se dizer que a qualidade não depende exclusivamente do financiamento, mas sem ele, tampouco ela pode existir.

Com efeito, o financiamento não é o único elemento capaz de produzir qualidade, pois ela depende de uma série de fatores, especialmente socioeconômicos, ligados às condições de vida das famílias de onde vêm e onde crescem os estudantes, mas é certo que sem o financiamento, a qualidade também não pode ser construída. Ela depende, no mínimo, do investimento adequado, proporcional à sua demanda.

Com o financiamento adequado garantido, como condição, aí sim poder-se-ia discutir outros fatores que interferem na qualidade, como o tipo de formação docente, as práticas e as tendências pedagógicas que norteariam os processos de ensino-aprendizagem, as formas, tipos e objetivos das avaliações, que podem ter mais ou menos sucesso quanto aos seus resultados, mas salienta-se: com dinheiro que não está ali, ausente, não há fracasso nem sucesso, não há condições mínimas de realização da educação – e o PDDE, se incrementado, pode ser um mecanismo de abrangência e operacionalidade importante para somar esforços nesta direção.

## **2.4 Revisão de bibliografia**

Este item pretende apresentar o que a literatura acadêmica aponta em relação ao PDDE, conforme os trabalhos cadastrados no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, com a intenção de apresentar o programa para além de seus preceitos legais e oficiais, levantando os trabalhos científicos que se debruçam sobre este objeto. Para tanto, a revisão de literatura foi refinada conforme a proximidade com a dimensão teórica da pesquisa e seus objetivos, buscando um fio condutor dentre as obras consultadas, a fim de que fosse possível organizar

uma base material que sustente a pesquisa e que oriente as construções teóricas a serem realizadas nas análises das informações e dos dados encontrados, conhecendo o que já foi realizado por outros pesquisadores e pesquisadoras, o estado da arte em relação a esta temática, suas lacunas, quais são as fronteiras do conhecimento quanto ao campo estudado e as contribuições que o desenvolvimento do presente trabalho pode trazer.

No Banco de Teses da Capes, optou-se por realizar a busca procurando apenas pelo termo “PDDE”, encontrando 87 (oitenta e sete) resultados. Refinando os resultados para busca de trabalhos de mestrado (dissertações) e doutorado (teses), até 2019, tendo “ciências humanas” como a grande área do conhecimento, “educação” como a área do conhecimento, além de escolher “educação”, “ciências sociais” e “economia” também como área da avaliação, este número cai para 44 (quarenta e quatro) resultados. O critério para a seleção final dos trabalhos foi de o título possuir ao menos três das seguintes palavras: “PDDE”, “financiamento”, “recursos”, “transferência”, “política”, “avaliação”, “educação”, “escola”, “gestão”, “descentralização” ou palavras relacionadas, similares a estas, excluindo trabalhos alheios à área ou à temática enfocada. Aplicando este critério, foram excluídos 9 (nove) trabalhos, totalizando 35 (trinta e cinco) a serem estudados, dos quais 5 (cinco) são teses de doutorado e 30 (trinta) são dissertações de mestrado.

O resultado da busca realizada no Banco de Teses da CAPES, com os trabalhos de doutorado (com linha de fundo cinza) e mestrado (com linha de fundo branca) que tratam sobre o PDDE e abordam a temática investigada, segue na listagem do Quadro 2.

QUADRO 2: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA NO BANCO DE TESES DA CAPES, COM OS TRABALHOS DE MESTRADO (FUNDO BRANCO) E DOUTORADO (FUNDO CINZA) QUE TRATAM SOBRE O TEMA, EM ORDEM CRONOLÓGICA (CONTINUA)

N.	Ano	Instituição	Referência bibliográfica
1	2019	UFPA	REIS, Antonio Claudio Andrade dos. <i>O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará</i> . Tese em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém, 22/02/2019.
2	2019	UFG	TITOTO, Sheule Anne Labre. <i>Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano</i> . Dissertação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Jataí, 08/03/2019.
3	2019	UnB	FILHO, Geraldo Pereira da Silva. <i>A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?</i> Dissertação em educação. Universidade de Brasília, Brasília, 27/06/2019.
4	2018	UFPA	BATISTA, Pablo Aguiar Castro. <i>Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública: uma análise do PDDE na escola estadual cidade Modelo no período de 2012 a 2015</i> . Dissertação em educação. Universidade Federal do Pará. 2018.
5	2018	UFU	SOUZA, Vanuza Aparecida de. <i>O PDE-Escola na versão PDDE Interativo: aproximações e/ou distanciamentos da gestão democrática da escola</i> . Dissertação em educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 22/08/2018.

6	2018	UERJ	OLIVEIRA, Marcia Lucas de. <i>Financiamento do Programa Mais Educação no Município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012</i> . Dissertação em educação, Universidade do Estado do Rio De Janeiro, São Gonçalo, 22/05/2018.
7	2018	UEM	SPECK, Raquel Angela. <i>Regulação das políticas educativas, Banco Mundial e PDDE interativo: a intensificação do controle sobre os resultados no contexto da gestão escolar</i> . Tese em Educação. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 03/10/2018.
8	2017	UFRGS	MAFASSIOLI, Andréia da Silva. <i>Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)</i> . Tese em educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
9	2017	UNEMAT	MILER, Emerson Souza. O papel do conselho deliberativo da comunidade escolar-CDCE no controle social do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT. Dissertação em Educação. Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 09/02/2017.
10	2017	Unioeste	BURAKI, GISLAINE. <i>A gestão democrática e os Conselhos Escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR: implantação, limites e possibilidades</i> . Dissertação em Educação. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 07/03/2017.
11	2016	UEL	MARINHEIRO, Edwylson De Lima. <i>O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR</i> . Dissertação em Educação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 23/02/2016.
12	2016	UFSCar	RISCAL, Jose Reinaldo. <i>Mapeamento quantitativo dos impactos da gestão democrática no desempenho das escolas públicas no IDEB 2013</i> . Dissertação em Educação. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 22/02/2016.
13	2016	UECE	FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia de. <i>A influência da política de financiamento da educação: os programas federais na gestão escolar</i> . Dissertação em Educação e ensino, Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 28/03/2016.
14	2015	UFAL	SILVA, Givanildo da. <i>O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar</i> . Dissertação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, 04/11/2015.
15	2015	UFPR	FERREIRA, Sergio Ricardo. <i>Financiamento da educação como indutor de política curricular: análise a partir da implantação do Programa Ensino Médio Inovador no Paraná</i> . Dissertação em Educação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 27/03/2015.
16	2015	USP	VIANA, Mariana Peleje. <i>Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária</i> . Dissertação em educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 19/10/2015.
17	2013	USP	SILVA, Adriana Zanini da. <i>A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André</i> . Dissertação em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 26/04/2013.
18	2012	UCB	PAIXÃO, Gleice Aline Miranda da. <i>Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola</i> . Dissertação em Educação. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 01/08/2012.
19	2012	Unicamp	GON, Simone Andréa. <i>Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009/2010</i> . Dissertação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 01/02/2012.
20	2012	Uneb	FERREIRA, Cristiane Gomes. <i>O Programa Mais Educação na perspectiva da gestão escolar: a dinâmica da tomada de decisão e a gestão participativa</i> . Dissertação em Educação e Contemporaneidade. Universidade do Estado Da Bahia, Salvador, 01/05/2012.
21	2012	USP	FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. <i>A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008</i> . Tese em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 01/03/2012.

22	2011	UFV	SANTANA, Kátia de Cássia. <i>Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar</i> . Dissertação em Educação, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 01/08/2011.
23	2011	UFU	VALENTE, Lúcia de Fátima. <i>Permanências e Mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola</i> . Tese em educação Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 01/08/2011.
24	2011	UFJF	KALAM, Roberto Jorge Abou. <i>Financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar – o Programa Dinheiro Direto na Escola</i> . Dissertação em Educação. Universidade Federal de Juiz De Fora, Juiz de Fora, 01/06/2011.
25	2010	UERJ	NASCIMENTO, Luciane da Silva. <i>Financiamento e participação democrática na educação: a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação</i> . Dissertação em Educação, Cultura e Comunicação. Universidade do Estado do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 01/09/2010.
26	2009	UFPA	CARDOSO, José Carlos Martins. <i>O PPDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará</i> . Dissertação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 01/02/2009.
27	2009	PUC-SP	MARQUES, Lilian Danyi. <i>Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)</i> . Mestrado em Educação (Currículo), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 01/12/2009.
28	2009	USP	SILVA, Teresa Lucia. <i>A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática. Estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP</i> . Dissertação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 01/07/2009.
29	2006	UCDB	CORONEL, Fábio Reis. <i>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): o processo de gestão da escola pública da rede estadual de Campo Grande, MS (2002-2005)</i> . Dissertação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 01/09/2006.
30	2006	UCDB	BRANCO, Mylene Mariani Pereira. <i>Programa Dinheiro Direto na Escola: o papel das Unidades Executoras na gestão de escolas públicas do município de Araçatuba/SP</i> . Dissertação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 01/09/2006.
31	2006	UCB	PORTELA, Eunice Nobrega. <i>A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal</i> . Dissertação em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 01/11/2006.
32	2005	UFPA	SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. <i>Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE</i> . Dissertação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 01/10/2005.
33	2002	UnB	SIQUEIRA JR, Antonio Alves de Siqueira. <i>A autonomia financeira em escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nas falas dos gestores</i> . Dissertação em Educação, Universidade De Brasília, Brasília, 01/11/2002.
34	2001	UFPE	SANTOS, Inalda Maria dos. <i>A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola</i> . Dissertação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 01/07/2001.
35	1999	UnB	MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. <i>A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola</i> . Dissertação em Educação, Universidade de Brasília, 01/07/1999.

FONTE: A autora, com base no Banco de Teses da Capes.

Foi utilizada também a tese de Adriana Yamaguita (2013), não constante no resultado trazido pelo quadro acima, por não atender o critério utilizado quanto ao título de seu trabalho, mas que se caracteriza como um trabalho de grande importância para o desenvolvimento da revisão bibliográfica aqui pretendida, já que a autora realizou um preciso levantamento do

estado da arte do financiamento da educação no Brasil durante os anos de 1990 a 2010, com um capítulo específico destinado à análise das teses e dissertações do Banco de Dados da CAPES (1990-2010) que trataram do PDDE (YAMAGUITA, 2013, p. 96).

Do total dos trabalhos selecionados por Yamaguita, 21% (correspondente à quantia numérica de dez trabalhos, sendo nove dissertações e uma tese) tratavam da descentralização de recursos financeiros transferidos diretamente para a escola pública. Destes trabalhos, apenas três tratavam especificamente do PDDE, os quais já constavam na revisão bibliográfica levantada por este capítulo. As referências citadas pela autora certificaram a precisão da seleção bibliográfica apresentada no quadro anterior e sua forma de análise e de organização serviu de referência para o desenvolvimento do presente subtítulo, além de somar à justificativa da relevância do estudo sobre o PDDE, já que este objeto corresponde a um percentual muito reduzido em comparação aos demais trabalhos da área do financiamento educacional.

Da mesma maneira, foi utilizado como referência também o levantamento de Davies (2014), que reúne informações sobre estudos, artigos publicados em periódicos acadêmicos, dissertações e teses sobre o financiamento da educação entre 1988 e 2014, o qual também correspondeu à revisão bibliográfica aqui desenvolvida.

Interessante notar que o PDDE foi criado em 1995, com implementação a partir de 1996, e o primeiro trabalho acadêmico realizado especificamente sobre este programa foi uma dissertação de mestrado em educação publicada em 1999 pela Universidade de Brasília (MOREIRA, 1999), sendo que a autora expõe claramente sua posição crítica ao programa, alertando que sua pesquisa demonstrou que o PDDE se caracterizava mais como uma estratégia de “desconcentração” das políticas de financiamento no país, trazendo “mais alardes na mídia do que resultados efetivos na qualidade da educação” (MOREIRA, 2001, p. 150). Tal perspectiva foi defendida por outros pesquisadores e pesquisadoras ao longo dos anos de implementação e de estudos sobre o Programa, mas sofreu mudanças – inclusive da própria autora (MOREIRA, 2012), já que tornou-se mais presente a substituição do termo “desconcentração” da responsabilidade financeira pela escola por “autonomia relativa” da gestão financeira escolar, tendo outros autores e autoras uma análise menos crítica, pois com o desenvolvimento do Programa ao longo do tempo, as pesquisas de campo constatam que os recursos do PDDE podem também servir como indutores de maior participação da comunidade e aumentar/melhorar a gestão democrática e a autonomia da escola.

O quadro abaixo mostra a quantidade de trabalhos que tratou do PDDE desde o ano de 1999 até o ano de 2019, demonstrando que a maioria dos estudos só foi publicada após mais de dez anos após a implementação do programa (especialmente a partir de 2015):



QUADRO 3: RESULTADO DA BUSCA REALIZADA NO BANCO DE TESES DA CAPES, COM A QUANTIDADE DE DISSERTAÇÕES DE MESTRADO E DE TESES DE DOUTORADO, POR ANO (1999 A 2019)

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Qtde.	1	0	1	1	0	0	1	3	0	0	3
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Qtde.	1	3	4	1	0	3	3	3	4	3	-

FONTE: A autora, com base no Banco de Teses da CAPES.

Alguns trabalhos não abordavam exclusivamente sobre o PDDE, trazendo dados de outros programas ou procedimentos similares, geralmente criados aos moldes do PDDE, que é o caso do trabalho de: Siqueira Junior (2002), sobre o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), do Distrito Federal, estudado também por Silva Filho (2019); assim como a pesquisa de T. L. Silva (2009), sobre programas da rede municipal da cidade de São Carlos-SP; de Marques (2009), sobre programas e procedimentos da rede estadual paulista no município de Carapicuíba-SP; Falcão (2012), referentes aos da rede municipal de Dourados-MS; Gon (2012), quanto aos da rede municipal de Campinas-SP; além do trabalho de Viana (2015), sobre a Verba de Adiantamento e o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da prefeitura municipal de São Paulo-SP.

Nestes casos, a leitura privilegiou as discussões mais específicas sobre o PDDE, que é objeto da pesquisa, porém, o pano de fundo destes trabalhos também abrange aspectos fundamentais da gestão e da descentralização financeira das escolas, que desenvolvem estratégias de gestão da totalidade de seus recursos, independentemente da fonte, para a implementação de seus projetos. Contribuições que foram de suma importância para a análise condutora da tese, como apontado por Gon (2012):

Apesar dos programas federais serem menos flexíveis em comparação com o programa municipal, a pesquisa revelou que as escolas desenvolvem estratégias na utilização de todos os recursos transferidos para a escola, adequando os propósitos dos programas às demandas das escolas e dos seus projetos pedagógicos. (GON, 2012, p. 307).

Foi possível constatar que nos estudos que abrangiam programas e procedimentos (geralmente de origem municipal) que transferiam um volume maior de recursos às escolas (mais dinheiro em relação ao PDDE), os autores tendiam a uma posição mais favorável quanto às políticas de descentralização financeira. Isto demonstra que com recursos maiores, a perspectiva é geralmente de que a descentralização se torna capaz de trazer maior autonomia de gestão financeira para a escola. Já os trabalhos que abordam apenas o PDDE, especialmente com pesquisa de campo em escolas pequenas (com poucas matrículas e, portanto, menores

valores do Programa), demonstram-se mais críticos à capacidade do Programa em melhorar a autonomia financeira escolar, justificando esta posição devido ao baixo valor dos repasses.

A critério de colaboração com estudos futuros, pode-se também fazer uma classificação dos trabalhos que se debruçaram exclusivamente sobre o PDDE e/ou sobre alguma de suas ações agregadas: Reis (2019), por exemplo, tratou exclusivamente do PDDE mas trazendo maior ênfase quanto ao papel do FNDE, em comparação a outros trabalhos; Oliveira (2018) enfocou o PDDE-Mais Educação; Speck (2018) e Buraki (2017) enfocaram o PDDE-Interativo; Mafassioli (2017) e Batista (2018) que investigaram o PDDE incluindo suas ações agregadas; S. R. Ferreira (2015) examina especificamente a ação agregada do PDDE-Ensino Médio Inovador; enquanto C. G. Ferreira (2012) enfoca o PDDE-Mais Educação; Valente (2011) e Nascimento (2010) trabalham com ênfase no PDDE-PDE Escola. Os autores que analisam o PDDE, sem enfoque específico em ação agregada, são: Titoto (2019); Reis (2019); Marinheiro (2016); A. Z. Silva (2013); Paixão (2012); Santana (2011); Kalam (2010); Coronel (2006); Branco (2006); L. C. Silva (2005); Santos (2001); Moreira (1999).

Por sua vez, Riscal (2016) não trata especificamente do PDDE, mas foi de interesse e curiosidade da presente pesquisa, pois utilizou em sua metodologia dados nacionais sobre o PDDE-Interativo, com enfoque nas respostas das escolas sobre como se dá sua gestão financeira, buscando uma relação causal entre as respostas verificadas quanto à participação e a gestão democrática e os respectivos desempenhos das escolas no IDEB. Titoto (2019) também se propôs a investigar se existia relações entre a transferência de recursos do PDDE e o IDEB, assim como Santana (2011). Estes autores legitimam o uso do IDEB como ferramenta que supostamente seria capaz de aferir a qualidade da educação pública, além disso as opções metodológicas destas pesquisas são questionáveis – como será discutido no Capítulo 4, da apresentação dos resultados, item 4.2.5, sobre “O (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica”, em debate com estes autores.

Ao elencar as ideias centrais trazidas pela revisão bibliográfica, foi interessante sintetizar as discussões-chave acerca do PDDE, com base no conhecimento científico acumulado sobre o Programa, identificando nos trabalhos os conceitos mais utilizados e as respectivas obras de autores que subsidiam suas análises. Durante a realização das leituras, buscou-se desenhar linhas de comparação entre cada trabalho, o que resultou na síntese da literatura em três pontos principais: 1) o referencial teórico; 2) os procedimentos metodológicos; e 3) a abordagem conclusiva sobre o Programa e sobre a (promoção ou limitação) da autonomia escolar.



**1) o referencial teórico:** o que permitiu encontrar novas abordagens ou reafirmar aquelas já conhecidas, identificando o norteamento teórico chave de cada pesquisa e destacando os pressupostos, hipóteses ou conclusões que poderiam embasar as análises trazidas no decorrer do presente trabalho.

Quanto a isto, verifica-se que a maioria aborda a temática do **financiamento da educação**, a exemplo de Reis (2019), que é um dos poucos que traz bastante atenção para a relação entre financiamento de políticas públicas e o sistema tributário, dentre outros trabalhos que discutem o financiamento do ponto de vista teórico e legal, como Freitas (2016), Ferreira (2015), Silva (2013), Gon (2012), Falcão (2012), Santana (2011), Valente (2011), Nascimento (2010), Cardoso (2009), Marques (2009), T. L. Silva (2009), Coronel (2008), Portela (2006), Santos (2001), Moreira (1999). Dentro deste viés, alguns autores dão maior ênfase à discussão conceitual sobre políticas públicas, identificadas especialmente nos trabalhos de Reis (2019), Silva Filho (2019) e Freitas (2016), com destaque para análise de Silva Filho (2019), que faz uma boa síntese sobre a gênese das políticas públicas no Brasil, ressaltando o contexto histórico escravista, patrimonialista, do Estado centralizador e autoritário, das relações culturais que permeiam a demanda pelas **políticas públicas**, como forma de que o Estado garanta à sociedade os direitos pactuados (SILVA FILHO, 2019, p. 38). Alguns autores também relacionam estas discussões-chave para a apresentação do PDDE com conceituações sobre o federalismo e a **descentralização** de poder nas políticas públicas, com destaque para os trabalhos de: Reis (2019); Titoto (2019), Silva Filho (2019), G. Silva (2015), A. Z. Silva (2013), Valente (2011), Branco (2006), Portela (2006) e Santos (2001).

Outra temática chave para a discussão teórica do PDDE foi a da **gestão democrática**, também enfocada pela maioria dos trabalhos: Titoto (2019); Silva Filho (2019); Buraki (2017); Riscal (2016); Viana (2015), Silva (2013), Paixão (2012), Gon (2012), Ferreira (2012), Falcão (2012), Valente (2011), Nascimento (2010), Cardoso (2009), Marques (2009), T. L. Silva (2009), Coronel (2006), Santos (2001), Moreira (1999). Destaque para o trabalho de Mary Falcão (2012), que realiza uma análise teórica referencial para a discussão da descentralização do ponto de vista da gestão democrática escolar.

Pode-se observar que alguns autores se aprofundaram mais no conceito de **participação**: Reis (2019); Silva Filho (2019); Miller (2017); Buraki (2017); Silva (2015); Ferreira (2012), Falcão (2012), Nascimento (2010), Cardoso (2009), Marques (2009), T. L. Silva (2009) e, finalmente, o destaque é para Paixão (2012) que tem um enfoque tanto necessário quanto mais raro no campo desta temática, pois faz um trabalho excelente sobre a participação de estudantes, crianças e adolescentes na gestão financeira da escola.

Ligada às discussões sobre gestão democrática e participação, alguns autores trouxeram maior aprofundamento sobre o conceito de **autonomia**, presente em Reis (2019), Titoto (2019), Miller (2017), Freitas (2016), G. Silva (2015), T. L. Silva (2009), L. Z. Silva (2005), Siqueira Junior (2002) e Moreira (1999).

Destaque para L. Z. Silva (2005), que aprofunda a análise teórica e documental sobre a concepção de autonomia nos textos oficiais do PDDE, e também para Siqueira Junior (2002), que faz uma análise primorosa sobre os conceitos filosóficos de autonomia e participação em Cornelius Castoriadis, além de utilizar a descrição que Max Weber faz da burocracia e da dominação, com análise de Michael Foucault sobre o sujeito e as questões relacionadas ao poder, para então relacionar tais conceitos com o PDDE, demonstrando que é comum, tanto na fala dos gestores quanto nos documentos oficiais, verificar a implementação dos princípios da burocracia, entre os quais a hierarquia, a estabilidade das regras, a objetividade e a previsibilidade fazem da participação apenas um meio de fiscalização, sem realizar a capacidade de os sujeitos instituírem regras e serem autônomos de fato. Também com enfoque weberiano, destaca-se o trabalho de Silva Filho (2019) como um importante referencial que discute a concepção do Estado racional em Weber para justificar a estruturação da escola enquanto organização burocrática, inserida na sociedade de mercado, criticando a centralidade do papel do diretor de escola na gestão financeira e sua interferência na participação e na autonomia escolar.

Ressalta-se também o trabalho de Portela (2006), pois é ótimo referencial para conceituar a **qualidade** em educação e sua relação com a descentralização de recursos para a escola, uma análise pouco aprofundada pelos trabalhos coletados.

Importante trazer evidência também para as contribuições que se aprofundaram na conceituação do PDDE do ponto de vista de sua **contextualização histórica**, com destaque para os trabalhos de Reis (2019), Batista (2018), Mafassioli (2017), Marinheiro (2016), Freitas (2016) e Kalam (2011), ressaltando ainda Reis (2019) e Kalam (2010), que trazem a abordagem baseada no materialismo histórico dialético. Por outro lado, pode-se dizer que os trabalhos de Titoto (2019), Miller (2017) e Buraki (2017) abordam o PDDE com maior tendência ao ponto de vista capitalista neoliberal e do modelo de gestão gerencial.

Como o foco do presente trabalho era a realização da análise do PDDE do ponto de vista metodológico dos estudos sobre **avaliação de políticas públicas**, pretendeu-se buscar na revisão bibliográfica as pesquisas que se debruçaram também sobre esta abordagem, porém, ela é pouco utilizada, tendo sido mais identificada apenas dentre a discussão teórica de Speck

(2018), Mafassoli (2017) e Valente (2011) – o que justifica novamente a relevância do presente estudo ao buscar um diálogo mais próximo com esta temática.

**2) os procedimentos metodológicos:** verificando se o trabalho mantinha uma abordagem mais qualitativa<sup>61</sup> e/ou quantitativa, do ponto de vista orçamentário, por exemplo, ou do ponto de vista das opiniões dos sujeitos das escolas, se atentando para as contribuições referentes a diferentes cidades/estados/regiões, se apresentavam resultados da concretude e da realidade de unidades escolares específicas, por meio de questionários, entrevistas e/ou dados coletados através de pesquisas de campo, documental, estudos de caso etc., que pudessem somar elementos às análises decorrentes das respostas obtidas pela enquete nacional e pela série histórica sobre o orçamento do PDDE em comparação ao do FNDE;

Quanto a este ponto, a revisão de literatura pôde destacar os trabalhos conforme a região, estado ou município em que a investigação foi realizada, pensando em contribuir para pesquisas futuras e para a própria análise das respostas obtidas pela enquete nacional, na discussão dos resultados da pesquisa.

Foram identificados apenas três trabalhos quanto à região **Norte**, e somente referentes ao estado do Pará: pesquisa de Reis (2019), com lócus na rede municipal de Santo Antônio do Tauá, que foi identificada como o município mais inadimplente do Pará em relação à prestação de contas do PDDE; além do trabalho de Batista (2018), com pesquisa em escola estadual do município de Castanhal; e Cardoso (2009) com estudo das redes estadual e municipal de Belém.

Da região **Nordeste**, foram identificados trabalhos em: Pernambuco, com o estudo de Santos (2001), realizado no município de Camaragibe; no estado da Bahia, com estudo de C.G. Ferreira (2012), na rede municipal de Salvador; no Ceará, com estudo de Freitas (2016), no município de Morada Nova; e, finalmente, em Alagoas, com trabalho de Silva (2015), no município de Maceió.

Da região **Centro-oeste**: em Goiás, com pesquisa de Portela (2006), realizada no município do Novo Gama; trabalho de Titoto (2019), que foi desenvolvido nos três municípios mais populosos do sudoeste goiano, Rio Verde, Jataí e Mineiros; no Distrito Federal, com pesquisa de Siqueira Junior (2002), Silva Filho (2019) e também de Paixão (2012). No estado de Mato Grosso, com pesquisa de Miller (2017), em São José dos Quatro Marcos. Em Mato Grosso do Sul, com estudo de Falcão (2012), no município de Dourados, e pesquisa de Coronel (2006), em escolas estaduais do município de Campo Grande.

---

<sup>61</sup> Sobre pesquisas científicas de abordagens qualitativas ver Severino (2016) e sobre metodologia de pesquisas realizadas na área da Educação, ver Fortunato e Shigunov Neto (2018).

A maior quantidade de estudos foi identificada na região **Sudeste**: no estado do Rio de Janeiro, com estudo na capital, feito por Nascimento (2010), além de trabalho sobre a rede municipal de Juiz de Fora, feito por Kalam (2010) e também do município de São Gonçalo, feito por Oliveira (2018). Já em São Paulo, trabalho sobre a rede estadual paulista no município de Carapicuíba, com estudo de Marques (2009), sobre a rede municipal da capital paulistana, com estudo de Viana (2015), sobre a rede municipal da cidade de São Carlos, feito por T. L. Silva (2009), além de estudo de A. Z. Silva (2013), no município de Santo André-SP, também em Campinas, com trabalho de Gon (2012) e finalmente em Araçatuba, com o trabalho de Branco (2006). No estado de Minas Gerais, há trabalho sobre a rede municipal de Viçosa, por Santana (2011), e sobre escolas estaduais no município de Ituiutaba, com o trabalho de Valente (2011).

Da região **Sul**: no estado do Paraná, com pesquisa sobre o PDDE-Ensino Médio Inovador em 91 escolas públicas do estado (FERREIRA, 2015), além de pesquisa no município de Toledo (SPECK, 2018), Cascavel (BURAKI, 2017) e Londrina (MARINHEIRO, 2016). No Rio Grande do Sul, por Mafassoli (2017), com pesquisa de campo em uma escola pública municipal.

Além disso, vale ressaltar que os trabalhos tiveram abordagem mais qualitativa, a maioria com estudos de caso e realização de entrevistas, estruturadas ou semiestruturadas, ou ainda com grupos focais, em unidades escolares, com destaque para os trabalhos de Reis (2019); Batista (2018), Miller (2017), G. Silva (2015), Ferreira (2015), Viana (2015), Gon (2012), Falcão (2012), Santana (2011), Kalam (2010), T. L. Silva (2009), Coronel (2008), Branco (2006), que são parte de uma minoria de investigações que também contemplaram uma análise documental e quantitativa sobre os montantes e/ou gastos de escolas específicas.

**3) Abordagem conclusiva sobre o Programa (promoção ou limitação da autonomia escolar?):** este item busca sintetizar uma compreensão geral acerca da revisão de literatura, que reconheceu o que se poderia distinguir como três tipos de tendência entre os trabalhos lidos, referentes à concepção de descentralização financeira e sua (in)capacidade de promover (ou de limitar) a autonomia escolar. Ou seja, ao perceber esta tendência, este item ajudou a identificar se a análise de cada trabalho abordava a discussão da descentralização financeira numa perspectiva de a) “desconcentração”, de “omissão” do Estado para com o direito da qualidade educacional; ou se a abordagem ia mais na direção de b) “autonomia relativa” proporcionada à escola por meio destas políticas; ou ainda, c) de que as políticas de descentralização agem como uma forma de “indução à participação e à gestão democrática”. Isto é, foi possível compreender se o autor ou a autora demonstrou uma posição mais crítica,

mais razoável ou mais favorável aos efeitos do PDDE e/ou das políticas de descentralização de recursos financeiros para a escola.

Este item condutor da leitura auxiliou a reconhecer nos trabalhos uma importante análise sobre as políticas que transferem recursos financeiros para a escola: seu caráter ambíguo e paradoxal, que sucedem da própria dualidade que gira em torno do conceito de descentralização e do próprio contexto histórico em que o PDDE está fundado. Estes dois elementos que perpassam a discussão teórica sobre o Programa e a descentralização de recursos financeiros para a escola são aprofundados pelos autores e autoras utilizados na revisão de literatura, além de serem referenciados posteriormente, ao longo do capítulo de apresentação dos resultados da tese.

De forma geral, percebe-se que Reis (2019), Oliveira (2018), Speck (2018), Buraki (2017), Freitas (2016), Valente (2011), Kalam (2010), Silva (2005) e Siqueira Junior (2002, 2004) demonstram em seus trabalhos uma abordagem da descentralização financeira na perspectiva de “desconcentração” e “omissão” do Estado para com o direito da qualidade educacional. Tais autores, em síntese, afirmam que, embora os órgãos centrais preguem a descentralização financeira, eles monitoram e controlam o acesso aos recursos disponíveis para a educação, e o que efetivamente ocorre é uma desconcentração de suas funções operacionais, que são transferidas à responsabilidade dos estados, municípios e, no âmbito da escola, à sua própria UEx, com especial preponderância aos cargos administrativos.

Buraki (2017), por exemplo, conclui que os limites da atuação dos conselhos escolares é a própria sociedade capitalista. Speck (2018) compreende que se faz necessário impor um recuo à lógica gerencial que se dissemina na administração pública e que se configura em projetos e programas de gestão direcionados às escolas, visto que sua análise compreende que eles não se constroem a partir da perspectiva social. A autora denuncia que o PDDE traz maior centralidade ao papel do gestor do que ao conselho de escola, dando mais ênfase nos procedimentos técnicos e operacionais do que nas questões político-pedagógicas, com racionalidade técnica e operacional que conformam um tipo de gestão centralizadora, que afasta o coletivo escolar da discussão dos principais problemas da escola. (SPECK, 2018, p. 245). Neste mesmo sentido, a afirmação de Freitas pode sintetizar esta perspectiva:

Concluimos que no presente momento de crise estrutural do capital a educação é convidada a resolver as desigualdades sociais e aumentar o crescimento econômico, através de reformas em seus sistemas de ensino que pregam a adoção de práticas de responsabilização e de gestão por resultados, mascaradas por um discurso de valorização do voluntariado, do empreendedorismo e da gestão democrática que em vez de facilitarem o trabalho na escola, apenas burocratizam os processos e causam desgaste para os profissionais da educação (FREITAS, 2016, p. 117).

Os trabalhos de Titoto (2019), Silva Filho (2019), Mafassioli (2017), Miller (2017), Marinheiro (2016), Paixão (2012), Ferreira (2012) e Santos (2001) caminham mais na direção de que os recursos transferidos trazem uma “autonomia relativa” para a escola, na perspectiva de que o PDDE oferece uma “autonomia parcial”, ou que não garante a “autonomia por completo”, já que concordam que os recursos são insuficientes para garantir os insumos necessários para uma educação com qualidade social, porém, trouxeram melhorias tanto material e infraestruturais, quanto de gestão, em algumas das escolas investigadas – mesmo reconhecendo a intensificação do trabalho, da responsabilização e da burocracia.

Enquanto que os trabalhos de G. Silva (2015), S. R. Ferreira (2015), Viana (2015), A. Z. Silva (2013), Gon (2012), Coronel (2006) e Branco (2006) abordaram as discussões sob um ponto de vista mais positivo quanto o PDDE, de que a descentralização financeira pode servir como um “indutor à participação e à gestão democrática”, já que apresentam relatos e depoimentos de entrevistas, além de dados quantitativos quanto aos recursos recebidos e gastos, de que o maior problema do Programa não era em relação à falta de gestão democrática, ou às imposições legais e burocráticas para com a prestação de contas (fatores identificados, mas não tão enfatizados, em seu aspecto gerencialista, quanto em outros estudos), mas sim, à falta de recursos financeiros suficientes.

Há exemplos em que a figura da direção não é tão decisiva quanto de outros estudos, “possibilitando que a instituição vivencie princípios de uma gestão renovada, com características democráticas, na qual o gestor não é o centro, mas define diretrizes para todos os envolvidos e manifesta satisfação pelo coletivo” (SILVA, 2015, p. 103); “Aí a gente decide o que a escola está precisando, pra gente votar qual é a maior necessidade da escola. É todo mundo junto (Segmento Aluno da instituição)” (SILVA, 2015, p. 104). Contudo, apesar de constatarem que as escolas consideram o Programa imprescindível e identificarem sua potencialidade em induzir a um certo nível de autonomia financeira, não deixam de realizar a crítica quanto à insuficiência de seus recursos.

Estas três abordagens sobre o tema permitem compreender que é só dentro de cada escola que se torna possível verificar a concepção e a forma com que a gestão escolar é vivenciada. Sendo assim, esta análise inicial do referencial teórico será utilizada ao longo da discussão do trabalho e da apresentação dos resultados.



### **3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: CONCEPÇÕES, FINALIDADES E QUESTÕES METODOLÓGICAS**

O objetivo do presente capítulo é o de realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema da avaliação de políticas, com ênfase na avaliação de políticas educacionais, buscando o que a bibliografia tem a dizer sobre dois pontos principais: a) a concepção e as finalidades da avaliação de políticas (a que se destina); e b) as questões metodológicas de avaliação de políticas, derivadas destas concepções.

Para iniciar e fomentar os estudos em relação à avaliação de políticas faz-se necessário buscar conceituar estes termos com base em pontos de reflexão de diferentes autores que tratam da teorização deste campo de pesquisa.

A intenção é de elucidar os principais pontos que envolvem este eixo teórico da pesquisa, advindos de diferentes autores suas concepções, para que servissem de base para a construção de um conceito de avaliação de políticas educacionais que elucidasse os caminhos metodológicos que podem constituir formas de avaliação de políticas públicas de transferência de recursos financeiros para a escola, a fim de colaborar com os debates na área e justificar a relevância destes estudos, apresentando a complexidade do campo.

Para tanto, foi considerado trazer discussões sobre: a) os três “E” da avaliação de políticas (eficácia, efetividade e eficiência); b) as discussões sobre a avaliação da perspectiva do ciclo de políticas; c) o distanciamento entre a formulação da política e sua implementação; d) os limites dos indicadores e índices de avaliação educacional; e) os desafios atuais na avaliação de políticas, na perspectiva da chamada “nova gestão pública”; f) avaliação participativa; e, finalmente g) a agenda internacional da avaliação de políticas em 2020-2030.

As primeiras concepções de avaliação de política que serão apresentadas são as que partem dos conceitos de Figueiredo e Figueiredo (1986, 1997) e de Dennis Palumbo (1994). A partir delas, pode-se perceber que Figueiredo e Figueiredo se baseiam na análise dos princípios da política, enquanto Palumbo se baseia na análise dos ciclos da política, seus contextos, possuindo, portanto, diferentes estratégias metodológicas de avaliação.

Figueiredo e Figueiredo (1986) fazem uma importante distinção entre a avaliação política (como uma etapa preliminar e preparatória, como análise dos critérios que fundamentam determinada política) e a avaliação de política (como uma pesquisa social, com métodos próprios, a serem utilizados e escolhidos conforme o objetivo da política, o objetivo da avaliação, os critérios da avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da avaliação).



Se a avaliação se detiver no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população, ela fica restrita a avaliação política. Ao entrar no mérito da efetiva apropriação dos benefícios, avança-se para a avaliação de políticas, tanto do seu produto quanto do seu impacto, em que o objeto da avaliação não é o volume ou a natureza do produto, nem o tamanho de seu impacto, mas se esses produtos condizem, minimamente, com princípios de justiça política e social, sobre os quais existe um consenso mínimo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1987, p. 110).

Os autores trazem conceitos importantes para montar um quadro de referência teórica sobre o campo, enquanto tecem críticas que auxiliam a refletir sobre ele de maneira menos superficial.

Destacam-se, por exemplo, as distinções entre as chamadas avaliação por “razões morais” e avaliação por “razões instrumentais”, pois a primeira seria no sentido jurídico, legal, no que se refere à probidade dos gestores, executores da lei e administradores na apropriação dos benefícios da política, ou seja, avalia-se, neste caso, a lisura, a transparência da execução da política, se ocorre de forma equânime e sem desvios da lei. Para além desta avaliação, pode ser feita a avaliação instrumental, ou seja, a avaliação feita para monitorar a execução da política, avaliando seus resultados, seus efeitos, produtos e impactos.

A motivação para uma avaliação instrumental, portanto, está ligada a implementação de uma política ou de um programa, ou seja, à monitoração e análise de seus processos e de sua execução, assim como de seus impactos e resultados. Assim, a avaliação instrumental pode ser especificada em dois outros tipos de avaliação: a de processos e a de impactos.

Os autores explicam que o monitoramento e a avaliação dos processos, dos meios de implementação de uma política, significa avaliar a eficácia de uma política, ou seja, se está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas, o que permite controlar com a devida antecipação, o tamanho e a qualidade do efeito desejado. Já a avaliação de impacto, por sua vez, tem uma ambição mais ampla e complexa, que diz respeito aos efeitos da política, ou do programa, sobre a população-alvo, tendo, de maneira subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causa-efeito entre a política e as alterações nas condições sociais.

Na linha de avaliação de processos, Figueiredo e Figueiredo destacam três tipos de pesquisa: 1) avaliação de metas ou resultados; 2) avaliação de meios-metodologia de implantação; 3) avaliação de relação custo/benefício e/ou custo/resultado.

Para os autores, a avaliação de metas é geralmente feita pelos próprios órgãos que executam a política, como relatórios anuais, que visam demonstrar se as expectativas foram

cumpridas, utilizando como critério a “eficácia objetiva”, ou seja, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas, geralmente avaliada conforme o ponto de vista estatístico e números colocados em série histórica, por exemplo. A avaliação dos meios envolve o critério de “eficácia funcional, administrativa e contábil”, como uma aferição de auditoria, quanto a intenção da avaliação está na moralidade executória. Enquanto a avaliação da relação custo-benefício utiliza o critério da “eficiência”, que se constitui, segundo os autores, o critério menos utilizado nas avaliações de políticas sociais.

O conceito de eficiência é oriundo da concepção sobre o custo mínimo possível para o máximo benefício possível, largamente utilizado em estudos econômicos e mercadológicos. Contudo, os autores explicam que o conceito de eficiência ganha uma enorme elasticidade quando transferido para o campo de avaliação de políticas, passando da esfera privada para a esfera pública, o que requer que este conceito seja redimensionado, já que o governo está permanentemente exposto às demandas sociais e pressões políticas, enquanto que entidades privadas estão geralmente desobrigadas de dar respostas a tais demandas e pressões.

Assim, sugerem agregar a noção de custos e benefícios sociais e políticos, o que torna a avaliação da eficiência bem mais complexa, especialmente devido a custos que não são tangíveis ou mensuráveis, tais como o tempo perdido em virtude de práticas burocráticas ou pouco flexíveis, alterações processuais decorrentes de conflitos políticos. Informando que decorre daí o preconceito de que toda ação governamental é ineficiente, quando comparada com a iniciativa privada, sendo que na verdade, é mais complexa de ser analisada, pois os custos sociais são originados de demandas sociais, nem sempre previstas ou traduzidas em unidades monetárias, cabendo ao analista introduzir formas de aferir o nível de satisfação da população quanto à política, pelo menos da população-alvo. Figueiredo e Figueiredo explicam que “não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1987, p. 114).

As avaliações de impactos são aquelas que analisam as políticas que possuem propósitos de mudanças nas condições sociais, ou seja, políticas que são, por excelência, ações experimentais, que visam alterar o futuro previsível que seria dado pela inércia social. Neste sentido, a avaliação pretende demonstrar que sem o programa, as mudanças (totais ou parciais) não ocorreriam, com uma noção de causalidade, de que a probabilidade de se chegar ao cenário futuro depende da possibilidade empírica de se concretizar as condições especificadas pelo plano de mudanças trazido por tal política – uma mudança ideologicamente, ou, culturalmente, viável, e economicamente sustentável. Este caráter experimental das políticas de impacto social

tem por critério a aferição da efetividade, que pode ser objetiva ou subjetiva (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1987, p. 116).

A efetividade objetiva é quando pode-se aferir quantitativamente o antes e o depois da execução da política. A efetividade subjetiva é quando pode-se aferir o conceito de “bem-estar social” trazido pela política, em dimensões materiais, psicológicas e culturais, de mudanças nos sistemas de crenças e valores na percepção da população sobre a adequação dos resultados da política aos seus objetivos, aspirações e demandas. Assim, o critério de efetividade subjetiva é aferido pelas mudanças qualitativas nas condições sociais da população-alvo. Conforme os autores, a efetividade é geralmente mensurada quando pode-se constituir um “grupo de controle”, com modelo analítico capaz de mensurar as mudanças trazidas pela política (antes e depois de sua execução).

A análise trazida pelos autores deixa clara a necessidade de que o/a pesquisador/a, analista de políticas, seja cauteloso/a ao usar os critérios de eficácia, eficiência e efetividade como métodos para se avaliar uma política pública, devido à especificidade e complexidade de cada um destes conceitos. A principal contribuição dos autores é de que a avaliação de uma política é uma postura preliminar, mas que ocorre durante todo o trabalho de avaliação, uma postura que não é neutra e envolve não só o avaliador como o próprio processo da análise (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, p. 107, 1986).

Importante destacar que os autores trazem dados sobre o estado da arte de pesquisas sobre avaliação de políticas sociais do Brasil até aquele momento (1986), levantando que o mais frequente dos problemas apontados era o de distanciamento do programa em relação a seus objetivos iniciais.

Quanto a este distanciamento, importante trazer estudos de Dennis Palumbo (1994) que trabalha com os chamados “ciclos” da política, se preocupando com a definição dos termos: funções de governo, políticas, agências, leis, regulamentos, decisões e programas, pois eles se inter-relacionam para compor e definir uma política pública. Para este autor, a política “é o princípio orientador por trás dos regulamentos, leis e programas; sua manifestação visível é a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos”.

Segundo o autor, as políticas são classificadas em distributivas, redistributivas e regulatórias, no entanto, destaca que uma mesma política pode apresentar características de mais de um desses tipos. Para que uma política seja compreendida, é necessário avaliá-la em todos os seus ciclos, pois os princípios e as estratégias do governo são desenvolvidos a cada momento do ciclo: organização da agenda, formulação da política, implementação, avaliação e término.

Uma crítica a este ponto de vista seria de que a avaliação dos ciclos de uma política pode ser considerada uma visão etapista, como se a organização da agenda, por exemplo, ou cada uma destas etapas, não dependesse de uma avaliação detalhada também e como se não fosse afetada por outras partes do ciclo. Ou seja, a crítica é que esta definição de avaliação de políticas pode incorrer num equívoco conceitual, porque as etapas existem, mas não são estanques e interferem uma sob a outra.

O autor coloca que o motivo pelo qual as políticas públicas devem ser estudadas é, fundamentalmente, para a compreensão do governo, buscando uma análise da economia da atividade governamental, verificando os benefícios dos seus usuários e as estratégias para alcançar tais benefícios, uma análise dos procedimentos democráticos e burocráticos que envolvem as políticas do governo e, finalmente, a habilidade do governo na solução dos problemas encontrados.

Neste sentido, as principais contribuições de Palumbo a serem destacadas aqui é quanto ao seu conceito de política, que inclui os agentes envolvidos em sua formulação, assim como a diferença entre implementação e avaliação de resultados. Para ele, a política é um processo, uma série histórica de intenções, ações, leis e comportamentos de muitos participantes. Seu conceito de política caminha em dois sentidos: o do ciclo de política e o de política como categoria analítica (ciência, campo), reafirmando a polissemia da palavra política, se preocupando com a definição de política pública e com o esclarecimento dos termos funções de governo, políticas, agências, leis, regulamentações, decisões e programas.

As tipologias de políticas (distributiva – saúde, habitação, educação; redistributiva – para os mais pobres; e regulatórias – as regras do que os indivíduos podem ou não fazer), de T. Lowi, citadas e discutidas por Palumbo, podem ser consideradas insatisfatórias para dar conta de categorizar o que é uma política pública, em toda a sua complexidade. Contudo, as contribuições do autor elucidam a necessidade de que o avaliador/a de políticas tenha clareza conceitual sobre estes termos, refletindo sobre o sentido que atribui à política, política pública e política pública de educação, por exemplo, compreendendo que não há neutralidade ao pensar em avaliação de política e que se podem tirar diferentes conclusões sobre o mesmo objeto, dependendo do ponto de vista do observador.

A contribuição principal do autor é que a política é feita por pessoas, protagonistas, agentes formuladores ou os chamados *policymakers*, ou seja, agentes que decidem – em contraste com os agentes que executam. Compreende-se que na análise de Palumbo falta mencionar a população como um agente também – mesmo que seja como agente da demanda, carecendo a discussão de que o formulador da política pode e deve consultar a população, que

deveria fazer parte da deliberação sobre os assuntos de seu interesse. O autor trata dos contextos, da influência, da demanda e do diagnóstico, que são justamente onde está a disputa pela política, mas isola a população desta formulação.

A estratégia metodológica de Dennis Palumbo é a de reconhecer o ciclo da política e seus contextos de implementação, já as estratégias metodológicas de Figueiredo e Figueiredo são as de analisar os princípios e objetivos da política, comparando-os com seus resultados e impactos.

Acredita-se que o pesquisador ou avaliador de políticas deve possuir estas duas perspectivas em mente, pois o ciclo de fato é alterado pelos governos, havendo rupturas, porém, havendo também permanências. Assim, é necessário para o pesquisador/avaliador analisar a política neste ciclo, mas sem perder de vista seus princípios e objetivos dentro da conjuntura histórica e política. Por isso Palumbo critica que não se pode estudar apenas a política pensando-a como política de governo, pensando apenas a partir da instituição, porque assim não seria possível perceber as disputas, os contextos de implementação que influenciam o desenrolar da política, é preciso, pois, estudá-la do ponto de vista de seu contexto histórico.

Não se pode ignorar a relação entre as políticas públicas e as teorias sobre o campo da política, pois as políticas públicas são influenciadas pelo contexto histórico, pelas elites e relações de poder, pelos burocratas e pelo corpo de profissionais com interesses privados que afetam a agenda, a organização e a implementação da política. Apesar das contribuições de Palumbo quanto a estas percepções, salienta-se que o autor traz pouca referência do que seria e como seria a influência do povo na definição das políticas, demonstrando menos ênfase de seus estudos sobre a perspectiva da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas, o que é ressaltado por outros autores do campo, como a abordagem do ciclo de políticas pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores, que diferem da de Palumbo ao reconhecer a participação e influência da sociedade nos processos de implementação das políticas públicas (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994).

Outra autora referencial para a área de avaliação de políticas, Marta Arretche (2001), deve ser trazida para a discussão proposta, pois ela salienta questões importantes para que os avaliadores de políticas públicas façam as avaliações de forma menos ingênua, afirmando que para avaliar a eficácia, a eficiência ou a efetividade de programas públicos não se deve levar em consideração apenas os objetivos e a estratégia de implementação definidas pelos formuladores destes programas, pois, segundo a autora, na gestão de programas públicos é grande a distância entre seus objetivos e seus desenhos, tal como concebidos por seus formuladores originais. A autora afirma que “para superar uma concepção ingênua da avaliação

de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas” (ARRETCHE, 2001, p. 01). Esta modificação ocorre devido às decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, no contexto econômico, político e institucional em que operam.

Arretche ressalta que os objetivos e estratégias de um programa expressam as decisões e as preferências de uma autoridade central de políticas, porém, são os agentes implementadores da política (que via de regra, segundo a autora, não são os mesmos que os formuladores) que têm autonomia para tomar e executar decisões materiais, relativas à quantidade e qualidade dos serviços a serem oferecidos pelo programa, e que possuem a prerrogativa, de fato, de “fazer a política”. Isto é, os implementadores das políticas agem de acordo com seus contextos, partidos e preferências, modificando a política por meio de uma cadeia de interações, as quais podem aumentar ou reduzir a distância entre seus objetivos e estratégias.

Sendo assim, a implementação da política abre um campo de incertezas, pois pode não haver concordância entre formuladores e implementadores. Compreender que a implementação é uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, em diferentes posições na máquina governamental, implica na necessidade de haver um certo “incentivo” para que os implementadores “concordem” em executar a política conforme seus objetos e estratégias originais, ou seja, depende da adesão, de fato, dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa.

Há uma contínua mutação na prática real da administração pública, pois a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por alterações alheias à vontade dos implementadores, devido à diversidade e complexidade de situações no território nacional, tendências não previstas no comportamento da economia ou algum gasto novo, não previsto no momento da formulação da política, que altera sua prática real ao longo de um curto período de tempo.

Outro autor preocupado com o processo e com a implementação da política pública é José Roberto Rus Peres (2010), que distingue as fases da política em: agenda, formulação, implementação e avaliação. Sua opção de pesquisa voltou-se ao processo de implementação de políticas educacionais que contribui para corrigir ações, aumentar a efetividade do processo de decisão, ampliando o chamado *accountability*, no sentido do controle social, integrando o setor administrativo com o setor político e com a comunidade.

Contudo, a pesquisa de avaliação da implementação se defronta com três obstáculos, segundo o autor: o pluralismo teórico, contexto restrito e ausência de acúmulo de conhecimento.

Rus Peres cita três dimensões nos modelos de análise do processo de implementação de políticas educacionais:

- a Relações entre o desenho da política e os formatos adquiridos pelos programas;
- b Dimensão temporal que afeta atores e condições;
- c Condições que propiciam ou entram o processo de implementação.

Considerando tais dimensões, o modelo de pesquisa de processo de implementação procura captar as relações entre variáveis dependentes (graus e formas de implementação), variáveis intervenientes (comportamento dos agentes de implementação) e variáveis independentes (dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico).

A contribuição principal de Rus Peres para esta análise é que o autor propõe a superação das pesquisas que focam na eficácia e desempenho, comparando metas, objetivos e resultados obtidos, pois diversos fatores que fazem parte da implementação afetam o alcance dos resultados. Ou seja, para explicar resultados, muitas de suas razões estão mais nos processos e contextos de implementação do que em suas origens.

Conforme os estudos do autor, a implementação é o maior problema ou dificuldade que impede de se atingir os objetivos no processo da política. A preocupação com esse tema desenvolveu-se apenas nos anos de 1980 e de forma desigual. Na área educacional, especificamente, o autor aponta o quanto as pesquisas acadêmicas estavam distantes da prática, raramente abordando o processo de implementação, restringindo-se aos níveis mais altos da decisão, com pouca vinculação e atenção aos demais níveis da hierarquia administrativa ou das ações que procuram inovar o ensino – existindo um grande hiato entre o diagnóstico da situação e a tomada de decisão.

Rus Peres afirma que os estudos de políticas tornaram-se ferramentas imprescindíveis para governos elaborarem políticas públicas e que a pesquisa de implementação de políticas tem se beneficiado, nos últimos anos, do conjunto de ideias que derivam de quatro décadas de pesquisa, especialmente nos EUA, tendo sido incorporada, de fato, à agenda governamental brasileira no início dos anos de 1990, num contexto de racionalização de recursos para o setor público, que incluiu a observância dos critérios de eficácia, efetividade e eficiência no orçamento e na utilização dos recursos financeiros, incluindo uma preocupação crescente com a *accountability*, termos que passaram a envolver a gestão pública brasileira.

Segundo o autor, os estudos sobre avaliação política nos Estados Unidos datam da década de 1950, com expansão a partir dos anos de 1960, tendo programas federais como importante marco destes trabalhos, que se relacionaram, primeiramente, aos domínios dos



programas educativos e sociais, assentando-se tanto na ação do *New Deal* do poder federal, quanto na orientação intervencionista das ciências sociais “aplicadas” às consequências da ação governamental.

Sua análise explica que a ideia de implementação, inicialmente, se restringia ao “cumpra-se” da política, uma vez que ela não era considerada no desenho da política, pressupondo que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida. Contudo, os estudos acumulados demonstram resultados em, pelo menos, dois aspectos: melhor entendimento do que significa a implementação e sua variação através do tempo, de acordo com a política e seus diferentes tipos de formato, centralizado ou descentralizado, considerando a natureza das agências que a implementam.

Rus Peres trata das mudanças e oportunidades do campo da implementação de política educacional como um campo de pesquisa prática, apresentando a evolução da reflexão acadêmica sobre este tema e trazendo alguns resultados de suas pesquisas como uma contribuição para o debate sobre questões metodológicas na avaliação de processo de implementação, considerada como uma subdisciplina da ciência política e da administração pública, uma subárea específica da pesquisa de avaliação de política e para o estudo das políticas educacionais, que foram fundamentos importantes para compreensão do PDDE, seus contextos e suas variações ao longo dos anos de sua implementação, como uma política pública de financiamento de educação.

Após tratar sobre a complexidade do conceito de avaliação e sobre a avaliação dos processos de implementação de políticas, o capítulo também busca trazer mais dois autores para a discussão proposta: Mere Abramowicz (1994) e Carlos Aurélio Pimenta Faria (2005), que tratam não apenas da questão da avaliação da implementação da política, mas focam nos estudos sobre avaliação especificamente no campo educacional e na crítica ao caráter gerencialista que a avaliação pública tem se norteado.

Abramowicz (1994) afirma que busca contribuir para a definição de políticas educacionais através do debate profícuo entre educadores, avaliadores, administradores e políticos. Seus estudos visam destacar que apesar de a avaliação ser, essencialmente, uma atividade política, a avaliação de política é pouco estudada e compreendida, assim como a avaliação de sua implementação. Em sua compreensão, os resultados da avaliação não são utilizados para a tomada de decisão, não se constituindo em subsídios para a formulação de políticas públicas em educação – isto é, os resultados das avaliações de políticas educacionais são pouco utilizados na reflexão e criação delas.

Os estudos da autora buscaram repensar o processo avaliativo trazendo tendências mundiais na área da avaliação inserida no contexto cognitivo, tratando sobre o rendimento quantitativo como uma forma controladora e fiscalizadora da avaliação, propondo reflexões em discordância da visão tecnicista que utiliza a avaliação como mero instrumento técnico, ponderando sobre ela conforme valores e princípios que fundamentam um posicionamento político e cultural, qualitativo e interpretativo.

Neste sentido, Abramowicz busca extrapolar o conceito de avaliação como aferição e constatação do desempenho cognitivo, dando lugar à vertente qualitativa de interpretação do desempenho (ABRAMOWICZ, 1994, p. 95), de forma que a avaliação não seja feita isoladamente, mas compreendendo sobre como este desempenho vem sendo produzido na escola, qualitativamente, considerando a especificidade de cada contexto escolar, resgatando o papel da escola nas ações mais amplas desencadeadas pelos órgãos executores das políticas públicas, com ênfase na gestão democrática da educação.

Podemos enfatizar o papel fundamental que a autora traz quanto ao coletivo da escola no processo de avaliação cognitiva, em como ele está sendo produzido na sala de aula, na escola e para além da escola, na perspectiva que a avaliação vai além da mera verificação do rendimento, re-conceitualizando a noção de avaliação com uma nova lógica conceitual, que não tem a pretensão de “racionalizar o social”, mas que possui o caráter educativo em seu centro, vendo-a como um processo gerador de competências dos diferentes protagonistas envolvidos, visando o aprimoramento das competências e uma busca de maior autonomia, como suporte central da perspectiva avaliativa democrática. Seus estudos apontam para a necessidade de acompanhamento contínuo a fim de redimensionar os avanços ao longo do processo avaliativo, acreditando na força educativa do próprio processo como subsídio para a tomada de decisão e formulação de políticas públicas, com nova leitura da realidade brasileira, em que a educação deveria ser vista como prática social, construída historicamente na trama complexa das relações socioeconômicas e culturais em que ela ocorre.

Pimenta Faria (2005) também percorre este mesmo sentido de crítica ao caráter restritivo da avaliação de política, pois, segundo ele, a maior preocupação do uso da pesquisa avaliativa parece estar fortemente limitada, ainda, à utilização gerencial da avaliação e à ênfase quase exclusiva em sua utilização instrumental.

Pimenta de Faria trata sobre uma omissão da ciência política brasileira, vista até mesmo uma certa negligência, por parte do campo da pesquisa em avaliação de políticas, quanto às questões como o papel da avaliação das políticas no jogo eleitoral, a reação do legislativo e do judiciário à concentração do poder de avaliação no executivo, a eventual diferença na

institucionalização da avaliação entre países parlamentaristas e presidencialistas, Estados federais e unitários, o impacto de seu grau de vinculação às autoridades financeiras etc., explicando que a literatura que adota um enfoque mais gerencialista da avaliação “advoga um ideal regulativo que prescreve ao Estado um papel subsidiário, sendo determinantes os estímulos, os incentivos e os constrangimentos oriundos ou espelhados no mercado” (FARIA, 2005, p. 106).

Segundo ele, as razões para tal omissão estariam calcadas em quatro motivos: 1) a produção da investigação avaliativa conclui exatamente o tipo de afirmação que os cientistas sociais dizem ser ilegítima: um juízo de valor ou mérito; 2) há uma grande fragmentação organizacional e temática da área, tendo uma institucionalidade ainda precária; 3) ausência de investimentos mais sistemáticos no estudo dos processos de implementação; 4) os estudos na área da administração pública são frágeis no Brasil. Nesta perspectiva, ele ressalta que a ciência política por si só não será capaz de (re)politizar a avaliação de políticas públicas. Cabe a ela, a análise do impacto e das implicações de tal hegemonia. Nessa via, é necessária a percepção dos fatores que “obstaculizam uma plena ou mesmo frequente utilização da avaliação para o seu propósito original (melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas)” (FARIA, 2005, p. 102).

A conceituação de avaliação de política leva a busca por uma concepção de avaliação de política especificamente do campo educacional, tornado necessário percorrer outra discussão: os indicadores que se propõem a avaliar as políticas educacionais. Para tanto, serão utilizados essencialmente dois autores: Paulo de Martino de Jannuzzi (2002, 2005) e Lanara Souza (2009).

Jannuzzi apresenta como as “informações estruturadas podem ser empregadas nas diferentes etapas do ciclo de formulação e avaliação de programas públicos” e traz contribuições importantes ao discorrer sobre os “aspectos conceituais básicos acerca dos indicadores sociais, as suas propriedades e as formas de classificá-los” (JANNUZZI, 2005, p. 138).

O autor elenca doze “propriedades desejáveis” de indicadores: 1) relevância para a agenda política; 2) validade de representação do conceito; 3) confiabilidade da medida; 4) cobertura populacional; 5) sensibilidade às ações previstas; 6) especificidade ao programa; 7) transparência metodológica na sua construção; 8) comunicabilidade ao público; 9) factibilidade operacional para sua obtenção; 10) periodicidade na sua atualização; 11) desagregabilidade populacional e territorial; 12) comparabilidade da série histórica (JANNUZZI, 2005, p. 140).

Contudo, vale ressaltar que as características acima não são independentes, no sentido de uma propriedade poder viabilizar ou influenciar a outra. Apesar de ser ideal, o autor reconhece que é difícil encontrar todas essas propriedades em um único indicador.

Jannuzzi discute sobre a necessidade de se selecionar determinado tipo de indicador para cada fase específica do “ciclo de formulação e avaliação de programas sociais”, trazendo de forma sucinta e objetiva quais propriedades os pesquisadores/avaliadores de política devem levar em consideração para tal escolha.

Importante destacar que a mera disponibilização dos dados (seja no formato de banco de dados ou em gráficos e tabelas), por si só, pode estar disponível, porém, não garante a transparência e o acesso a tais informações. Discute-se, portanto, que ter dados não significa ter diagnóstico para formular política. O indicador social apenas indica, não substitui o conceito que o originou. A questão principal trazida por Jannuzzi é o mau uso dos dados, que envolve, por exemplo, a substituição do uso de um conceito, pelo mero indicador.

É necessário relativizar a confiabilidade de quem fornece o dado, a seriedade no preenchimento dos questionários, por exemplo, pensando que os dados podem não representar a realidade. Há um leque de propriedades muito importantes para o/a pesquisador/a considerar, a fim de esteja ciente das limitações do indicador escolhido, compreendendo que não se deve tomá-lo como absoluto, mas problematizar sua formulação e seu uso, sabendo que pode haver equívocos quanto a este uso: erros amostrais, confiabilidade, inteligibilidade e transparência, por exemplo.

Há indicadores de diferentes naturezas (educação, saúde, habitação, transporte etc.), classificados por áreas temáticas e dimensões, como por exemplo, os indicadores objetivos (que são indicadores de ocorrências concretas, empíricas, da realidade social, como taxa de desemprego, percentual de casas com acesso à rede de esgoto etc.) e indicadores subjetivos (que dependem da avaliação dos indivíduos, como uma pesquisa de opinião pública, por exemplo). Há indicadores simples ou complexos, em detrimento de indicadores analíticos ou sintéticos, os quais o autor se propõe a caracterizar com quadros sobre critérios para a escolha do melhor indicador a ser utilizado na pesquisa acadêmica ou na formulação de políticas.

A principal contribuição de Jannuzzi seria quanto às suas considerações sobre o uso, o mau uso e o abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas (JANNUZZI, 2002), trazendo a reflexão de que há muitos dados “absolutizados” e que os indicadores não devem dar rumo à política. Ele demonstra que houve um tecnicismo exagerado antes mesmo dos anos 70, acompanhado da ideia de desenvolvimento nacional, com um crescimento da produção de indicadores devido à necessidade de acompanhamento das políticas

e ações de governos, além de salientar sobre as agências nacionais e internacionais, com grandes convênios multilaterais entre os setores público e privado, resultantes de acordos financeiros que influenciam a educação e a avaliação.

É necessário qualificar o uso do indicador para formular e ou avaliar uma política, tanto no caso do uso para pesquisa acadêmica, quanto no caso do uso político, compreendendo sobre as variáveis do indicador, seus vieses e encadeamento causal (JANNUZZI, 2002, p. 56), a fim de não realizar uma “mitificação” indevida, ou seja, o uso do indicador sem explicação racional, que omite diversos procedimentos equivocados, por vezes intencionalmente, obscurecendo a realidade mais do que explicando-a.

Outros autores como Cunha, Perez e Aidar (2001) também ajudam a desmitificar o uso do indicador, pois mostram o processo de construção de alguns indicadores amplamente utilizados, demonstrando os limites de suas variáveis e concluindo que não são neutros, havendo finalidade para seus usos e procedimentos de construção.

Lanara Souza (2009) também critica a avaliação feita de forma despolitizada e meramente técnica, alertando quanto à crença numa suposta neutralidade avaliativa, afirmando que é inegável a necessidade de indicadores, números e parâmetros para a avaliação em sua face classificatória, comparativa e escalonadora, contudo, esta é apenas uma face da avaliação, que responde a algum tipo de interesse, pautado em determinados valores e construído politicamente.

Neste sentido, Souza defende que uma melhor avaliação política pressupõe, em algum nível, o debate público como instância de construção de normas e valores aproximados pelos vários setores sociais atingidos pela política, numa dimensão política que complexifica a avaliação e introduz uma “subjetividade” que pode certamente complementar a eficiência instrumental, para a superação da “brecha” entre o quantitativo e o qualitativo.

L. Souza traz conceitos para comentar sobre um balanço da literatura sobre o tema, demonstrando que a avaliação é marcadamente quantitativa e limitadora da crítica sobre a realidade e do controle social, esvaziada de política, restrita a execução de manuais, sem estabelecer interface com os marcos teóricos e políticos de justiça em termos universais e particulares à sociedade brasileira.

A autora trata das diferenças entre avaliação quantitativa, que está mais ligada ao domínio tecnológico, e avaliação de qualidade, que está voltada para a qualidade do ponto de vista da cidadania (DEMO, 2012), com referência à teoria da ação comunicativa de Habermas (PINTO, 1994), no sentido de que para realizar uma avaliação de qualidade, se faz necessária

uma participação política efetiva, com a existência de espaço público aberto às falas plurais dos sujeitos envolvidos e à negociação.

A compreensão do que é política pública de L. Souza está calcada na perspectiva da totalidade, diferente de uma política governamental, cujo limite é temporal e eleitoral, defendendo a política educacional como vertente da política social, como uma política de Estado, um direito básico e vital, utilizando concepções da “Pedagogia da Autonomia”, de Paulo Freire (1996), para conceituar a educação como um processo de reconstrução dinâmico e contínuo de saberes, experiências, participação política e valores que se traduzem como um ato de intervenção no mundo.

L. Souza é uma autora referencial para se compreender o PDDE como uma política pública de financiamento da educação, pois defende a atribuição de valor de qualidade social às políticas, pensando na qualidade da avaliação de políticas em sua contribuição ao debate crítico, afirmando que é necessário o conhecimento dos objetivos das políticas educacionais e também um posicionamento em relação à concepção de projeto educacional e de avaliação, a fim de estabelecer critérios em relação aos resultados e aos processos de formulação e implementação das políticas, ligados à cidadania, e não puramente a critérios econômicos de eficiência.

Quanto a esta última questão, importante trazer as contribuições de Cleci Körbes (2016), ao tratar sobre a chamada “Nova Gestão Pública” e suas abordagens, pois a autora traz diferenciações entre: gestão democrática e gestão compartilhada; soberania popular e participação; controle social e técnicos especializados.

A reflexão de Cleci Körbes reflete sobre a temática da avaliação de políticas criticando os pressupostos de que o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Conselho de Escola (CE) estariam diretamente ligados à gestão democrática, mas não à gestão compartilhada e participativa de fato, pois estes órgãos podem se constituir e se desenvolver como imposições, não sendo apropriados como desejo de seus sujeitos para organização de um processo efetivamente democrático (KÖRBES, 2016, p. 8).

A autora comenta sobre a fragilidade dos mecanismos de gestão democrática como imposição de instrumentos do gerencialismo para a efetivação do financiamento (KÖRBES, 2016, p. 9), e sobre o conceito de gestão democrática tomado apenas como objetivo, não como princípio e método.

Para Körbes (2016), as novas abordagens da gestão pública têm como modelo o acúmulo, dos meios para produzir mais fins: uma perspectiva gerencialista e, fundamentalmente, capitalista, na visão de enxugar a máquina estatal. Este é o cenário mais

recente que marca a avaliação de políticas públicas, segundo ela, intimamente relacionado com o setor privado e interesses empresariais.

Sobre este mesmo tema, autores como Andrei Trevisan e Hans Van Bellen (2008) demonstram a importância do conhecimento sobre quem são os avaliadores de políticas – que podem, segundo eles, induzir à nova concepção de gestão pública. Tais estudos demonstram a importância de o/a avaliador/a ter cautela ao escolher o critério, a fonte, o indicador a ser utilizado, para não legitimar a lógica gerencialista, que acirra as desigualdades sociais. Os autores parecem utilizar uma visão restrita de Estado, que isola uma política pública, mesmo enquanto se propõe a investigar seu contexto conjuntural, e ignora a presença da sociedade no Estado e na elaboração de políticas. Assim, suas reflexões servem de alerta quanto à necessidade de compreender a concepção de política pública de quem realiza a avaliação, o entorno, a história da política pública, colocando e assumindo o sujeito avaliador como não neutro. Tais autores não trazem a crítica à Nova Gestão, pelo contrário, apresentam os modelos a serem adotados para se trabalhar com ela.

Lea Rodrigues (2011), também sem enfoque específico no campo da educação, demonstra a pretensão de consolidar o campo de avaliação de políticas públicas sociais no Brasil, com ênfase numa avaliação qualitativa, que seja feita em profundidade e extensamente, multidimensional, inter e transdisciplinar, numa proposição ampla, detalhada, que não pode se restringir à perspectiva gerencialista. Tal perspectiva de avaliação é abordada em quatro eixos de análise:

1. Conteúdo do programa: eixo focado em três dimensões: formulação (com atenção aos seus objetivos e critérios), conceitos (ideias e valores, paradigmas) e cotejamento conceitual dos critérios (coerência, mecanismos de efetivação etc.);
2. Trajetória institucional: interessado no momento político, econômico e cultural da política, os valores simbólicos da população que será atingida por esta política.
3. Espectro temporal e territorial abarcado pelo programa;
4. Análise do contexto de formação da política;

Rodrigues inova ao desenvolver a técnica de análise de conteúdo para fazer avaliação de políticas públicas sociais, pois para dimensionar resultados, neste caso, é necessário compreender os efeitos qualitativos, simbólicos e multidimensionais da política, ou seja, esta avaliação implica grande complexidade, pois trabalha com um tipo de informação não mensurável. Por isso, Rodrigues propõe uma avaliação baseada no conteúdo da política, que é uma outra perspectiva de avaliação de políticas, indo muito além da análise de conteúdo,



perpassando pela trajetória, considerando os perfis de sujeitos envolvidos, questões culturais etc., trazendo a possibilidade de outra vertente de avaliação de políticas sociais, numa concepção muito diferente de quem lida com indicadores.

Uma outra concepção de avaliação que se buscou contemplar neste trabalho é a de avaliação participativa – que serviu de base para a proposta de coletar dados sobre as visões dos sujeitos da própria escola na avaliação do PDDE.

A autora escolhida para tratar deste tema é Maria do Carmo de Carvalho (1998), a qual demonstra que a avaliação participativa pode dar conta da multidimensionalidade mencionada por Lea Rodrigues, pois pode incluir a análise sobre os valores dos sujeitos envolvidos na avaliação, numa perspectiva não restrita, mas abrangente, que depende da concepção de avaliação e o que se pretende com ela.

Esta perspectiva de avaliação, a participativa, reconhece a importância da avaliação para a transparência e o controle social, trazendo uma confiabilidade para a pesquisa quando, por exemplo, a/o pesquisador/a faz uma triangulação entre as opiniões de entrevistados, confrontando-as, a fim de não chegar numa conclusão limitada, não se restringindo aos valores de uma única categoria, mas buscando diferentes fontes, informantes, a fim de garantir maior objetividade.

A avaliação participativa, no entanto, não dispensa o uso de instrumentos considerados mais tradicionais, como questionários, entrevistas, observações etc., pois o que importa é como os dados serão relacionados e interpretados – sendo esta a metodologia escolhida para levantar os dados empíricos sobre o PDDE, por meio de enquête nacional, enviada aos próprios sujeitos que lidam com a gestão financeira no âmbito de cada unidade escolar.

Outros objetivos da avaliação participativa é o de gerar aprendizagem social, apreensão da totalidade de um programa, além de necessitar da capacidade empática do avaliador-pesquisador – concepções utilizadas durante a pesquisa pré-teste, em entrevistas e grupos focais com diferentes sujeitos da escola, o que embasou a construção dos instrumentos metodológicos que levaram a criação da enquête. Em síntese, esta avaliação busca apreender os múltiplos efeitos e resultados, a multicausalidade dos intervenientes na produção de resultados e impactos de uma política.

Quanto a este tema, Tereza Cristina Cotta (1998) também chama a atenção para o fato de que a avaliação deve estar ancorada em um projeto, um plano de pesquisa, ou seja, a autora assume que a avaliação é um método científico e que, portanto, desenha, conforme seus objetivos, quais instrumentos serão utilizados.

Neste sentido, a avaliação buscaria compreender o perfil da política, seus objetivos, informações sobre sua implementação, equipe responsável, grupos de interesse, identificar o “cliente” da avaliação (na perspectiva de quem encomendou a avaliação, qual agência financiadora ou os beneficiários da avaliação), delimitando o objeto, elegendo aspectos do programa/política que serão avaliados, realizando, em suma, um desenho do tipo da avaliação que será feita. Pode-se utilizar métodos complementares como softwares, pesquisas por palavra-chave, questionários, escolhendo critérios de avaliação, sem esquecer das determinações das agências que encomendam a pesquisa/avaliação. Para Cotta, não existe política de avaliação que não esteja interessada em algum objetivo político, seja para a sociedade, seja para o *policymaker*.

Dialogando os conceitos dos autores, compreendemos que a avaliação política se refere aos princípios que nortearam a formulação de uma política, a análise das escolhas e dos critérios de distinção que constituem sua criação, sendo necessário para o analista de políticas o conhecimento do contexto e dos princípios que nortearam a formulação de determinada política, de forma a orientar os critérios de avaliação que poderão ser utilizados, sem deixar de considerar as dificuldades dos processos de implementação da política, sua conjuntura histórica, as disputas e os contextos de implementação que a influenciam, assim como a participação da sociedade nestes processos, sem perder de vista os agentes financiadores interessados nos resultados da pesquisa de avaliação.

A questão da eficiência de políticas públicas também merece destaque, pois se for pensada na lógica privada, a eficiência de uma política vai, via de regra, prezar pelo mínimo gasto possível para o máximo benefício possível, contudo, do ponto de vista da efetividade da política, pensando em seus efeitos e impactos sociais, talvez um maior gasto seja necessário, partindo não do que se tem disponível, mas do que se necessita, do que é demandado socialmente.

Ou seja, a perspectiva da eficiência do custo necessário para implementar uma ação, é diferente da perspectiva do valor que se tem para implementá-la – principalmente em relação à implementação de uma política que visa recuperar lacunas de contextos anteriores, como as políticas educacionais, que ainda buscam reparar uma dívida educacional quanto ao acesso e à qualidade, que só poderá gerar resultados a longo prazo.

Neste sentido, a questão da avaliação da eficiência de uma política pública deve ser pensada à luz do setor público, na lógica do interesse público, que possui objetivos e formas de operar distintos daqueles do setor empresarial, especialmente no que se refere à verticalização das decisões e a redução de gastos. Não é que se deve ignorar os critérios de eficácia, eficiência

e efetividade para avaliação de políticas, como se fossem parte de uma lógica gerencialista de gestão, pois eles podem e devem nortear os estudos deste campo, contudo, recomenda-se que eles sejam utilizados com concepções menos restritas sobre o Estado, a sociedade, educação e a própria avaliação, baseadas em parâmetros de justiça social, e não apenas conforme os valores disponíveis para se fazer uma política, mas com a estimativa dos custos necessários para dar conta de uma demanda social.

As reflexões propostas também apontam para o papel do pesquisador de políticas e para a responsabilidade do gestor público com os diagnósticos, de forma que os dados não sejam utilizados apenas para os benefícios políticos ou privados, mas que sejam acessíveis e transparentes para uso e compreensão da sociedade civil – pois mesmo quando estão transparentes, falta clareza, facilidade de acesso, já que há muitos dados são apresentados em relatórios técnicos, com termos de difícil compreensão por parte da maior parte da população.

Pode-se dizer que as metodologias de avaliação estão ancoradas em um emaranhado conceitual, pois não encontra-se maior consenso sobre elas e, no que tange especificamente o campo da educação, é necessário teorizar a avaliação de políticas públicas educacionais, buscando construir um conceito claro que se enquadre com os princípios, estratégias e objetivos deste campo, que não ignore o real motivo da avaliação de políticas: o de produzir dados que permitam avaliar qualitativamente uma política, e não, simplesmente, mensurá-la. A avaliação de políticas educacionais ainda parece não estar articulada com a produção do conhecimento historicamente acumulado sobre o campo da educação, pois seus meios e objetivos não condizem com o projeto de educação cidadã, consensualizado do próprio aparato legal que rege as bases e os princípios da educação no Brasil.

Quanto ao campo educacional, questiona-se: a serviço de quem está a avaliação? Da aprendizagem do aluno ou do aumento do controle do Estado sobre o que se faz na escola? O interesse estaria no controle, ou também na desvalorização e sucateamento do público com o intuito de favorecer setores privados?

Pode-se dizer que um questionamento quanto aos limites da avaliação educacional em nível mundial está inserido no objetivo de número 4 da chamada “Agenda 2030 para o

Desenvolvimento Sustentável”<sup>62</sup>, que trata mais especificamente da educação<sup>63</sup>, em publicação da UNESCO (2019)<sup>64</sup> – um agente internacional de grande peso, influenciador das políticas educacionais globalmente –, chamada “A promessa das avaliações de aprendizagem em larga escala: reconhecer os limites para desbloquear oportunidades”.

Apesar de estar em consonância com o desenvolvimento cíclico das crises do capital e atuar em favorecimento de sua reprodução, conforme interesses de financiamento do Banco Mundial e do setor empresarial, a UNESCO está admitindo e alertando para alguns dos problemas causados pelas políticas de Avaliação de Aprendizagem em Larga Escala (AALE), ou *Large-Scale Learning Assessments* (LSLA), em inglês.

No referido documento, a agência explica que as AALE ganharam destaque como um componente estratégico crucial para monitorar os resultados dos processos educacionais internacionalmente, se disseminando nas últimas duas décadas ao serem administradas em mais da metade dos países ao redor do mundo e servindo de indutoras de políticas educacionais, entretanto, reconhece que apesar das AALE continuarem se expandindo, pouco se sabe sobre seus limites e suas imprevistas consequências negativas.

A agência explica que os possíveis efeitos colaterais decorrem de como as avaliações são projetadas e do possível uso indevido dos dados para fundamentar políticas e práticas educacionais: “Idealmente, um entendimento de como elas servem para promover a agenda educacional deve ser equilibrado com um entendimento equivalente das possíveis armadilhas que representam quando usadas incorretamente” (UNESCO, 2019, p. 9).

A publicação resume em quatro grupos as consequências negativas que decorrem da configuração das AALE: 1) limitação da conceituação da educação e da aprendizagem; 2) limitação da conceituação da qualidade da educação; 3) Restrição dos aspectos que se valoriza; 4) Restrição das pessoas que se valoriza. Além destas, as limitações associadas às AALE estão nos usos de seus resultados, agrupados em três preocupações principais: 1) subutilização dos

---

62 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países-membros rumo ao desenvolvimento sustentável, conforme convenções concluídas em agosto de 2015, com negociações que culminaram em documento que propõe 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas correspondentes, fruto do consenso obtido pelos delegados dos Estados-Membros da ONU. Os ODS são o cerne da Agenda 2030 e sua implementação ocorrerá no período 2016-2030. Fonte disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015><http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>. Acesso em 01 jan. 2020.

63 A educação é considerada essencial para o cumprimento de todos os 17 objetivos da Agenda e está descrita no objetivo de número quatro: “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (UNESCO, 2019).

64 Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372615?posInSet=1&queryId=dfb878f3-3e18-42d8-8053-abac6025adbe>. Acesso em 01 jan. 2020.

dados das avaliações; 2) sobreutilização dos dados das avaliações; 3) combinação das avaliações com a responsabilização.

Tais ponderações mostram que os estudos dos autores que se debruçaram sobre a análise crítica das avaliações em larga escala, desde a década de 70, finalmente são alvo de discussão e divulgação das grandes agências internacionais que influenciam a educação no mundo – o que pode ser sinônimo de alívio ou de preocupação dos setores sociais, pois os setores empresariais (que lucram com a indústria educacional, ou a chamada *edubusiness*) se apropriarão deste debate a seu favor, mas ao menos será uma discussão de qualidade educacional mais crítica, que passará a fazer mais parte deste cenário.

Compreende-se que diversos autores e pesquisadores buscam caracterizar a avaliação de políticas públicas, mas com olhares de tendência e concepções distintas. A partir das contribuições trazidas pelo aporte teórico que se debruça sobre este campo de estudos, pode-se adotar a concepção mais condizente com os objetivos de cada proposta de avaliação de política pública, dependendo do objeto analisado, mas sem perder de vista que toda avaliação é uma pesquisa, que exige posicionamento e escolha de critérios, estratégias e aspectos metodológicos específicos, em conformidade com seus objetivos e princípios teóricos.

As discussões trazidas pelos estudos apresentados levam a compreensão de que a pesquisa sobre avaliação de políticas deve levantar dados primários, específicos sobre o objeto em questão, necessários para a avaliação da política, de seus efeitos e resultados, ajudando a compreender o contexto em que a política foi criada, a demanda que a gerou, como ela é e como foi se modificando ao longo de sua implementação. Além disso, a pesquisa sobre avaliação de políticas pode ter cunho prescritivo, trazendo propostas sobre como a política poderia ser, com base na empiria da avaliação de políticas como método científico.

A conclusão que se chega quanto ao presente capítulo é sobre a necessidade do conhecimento dos objetivos das políticas e também um posicionamento em relação à concepção de Estado, de política pública (no caso, de política pública de educação) e de avaliação, a fim de estabelecer critérios em relação aos resultados e aos processos de formulação e implementação das políticas (no caso, educacionais), ligados à cidadania, e não puramente a critérios econômicos de eficiência – que marcou a escolha da sequência teórico metodológica da presente tese.

A revisão de literatura sobre o PDDE e sobre os três eixos que embasam o trabalho (financiamento da educação, gestão financeira escolar e avaliação de políticas educacionais) levou a crer que não se pode empregar a política de forma meramente descritiva, pois a análise prescritiva (axiológica) constitui também o trabalho do cientista político. É preciso se ater aos

fatores que constituem o Estado, as formas de governo, à conjuntura política, para poder estudar as políticas e avaliá-las, propondo modificações rumo ao aperfeiçoamento da política pública e à transformação da realidade, sem perder de vista o processo histórico em que uma etapa da transformação enuncia a próxima, como uma transição, que caracteriza a constante transformação das formas de governo e das políticas públicas na evolução histórica da sociedade. Assim, o trabalho do cientista político interfere diretamente nas transformações sociais, expressando não só um julgamento do fato, mas orientando a escolha, prescrevendo uma direção com a finalidade de modificar a realidade (BOBBIO, 1980, p. 33).

Neste sentido, o presente capítulo reafirma a necessidade de estudos e proposições de caminhos metodológicos para a avaliação de políticas públicas de transferência de recursos financeiros para a escola.

No caso do PDDE, a revisão de literatura levou a considerar que a avaliação desta política exigiria trazer estudos que se debruçaram sobre sua criação e implementação ao longo dos anos, a fim de compreender se a política responde as demandas sociais e conjunturais que a criaram e a modificaram durante o tempo, investigando sobre o interesse do Estado ao elaborar e manter uma política como esta (que abrange a perspectiva de avaliação da efetividade da política). Ao tratar do financiamento da educação, compreendeu-se que seria necessário identificar quanto o Estado tem despendido (em termos orçamentários) com a execução financeira desta política e se este valor é suficientemente apropriado aos seus objetivos legais (o que abrange a perspectiva de avaliação da eficiência da política), ajudando a responder também sobre o interesse do Estado para com a criação e implementação do Programa. Considera-se que a principal contribuição para o campo de avaliação de políticas vem no sentido da verificação da concretização dos objetivos legais do PDDE (o que abrange a perspectiva de eficácia da política), especialmente do ponto de vista das pessoas que lidam diretamente com ele no âmbito de cada unidade escolar, mas em nível nacional.

Assim, o aporte teórico espera ter contemplado os três eixos estruturantes da tese, sobre financiamento educacional, gestão financeira escolar e avaliação de políticas, trazendo, a seguir, os resultados da pesquisa qualitativa e quantitativa, por meio de enquete nacional, como forma de levantar e retratar as características específicas das unidades escolares, no âmbito micro, desenhando um panorama sobre as impressões dos sujeitos que vivem a gestão financeira do PDDE em seu cotidiano concreto (abrangendo a perspectiva de avaliação participativa) e, finalmente, resultados sobre a dimensão orçamentária da política, com série histórica de seus valores no âmbito macro, buscando responder aos objetivos específicos traçados na introdução do trabalho.

#### 4. A VISÃO DE QUEM ESTÁ NA ESCOLA: ENQUETE NACIONAL SOBRE O PDDE E A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR

O PDDE cumpre com seus objetivos legais? Esta era a primeira, das três perguntas elaboradas pelos aspectos metodológicos e objetivos específicos da pesquisa. Relembra-se que os objetivos do PDDE são três: 1) quanto à assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e didática da escola; 2) quanto à promoção de sua auto-gestão (nos planos financeiro, administrativo e pedagógico), e 3) quanto à elevação dos índices de desempenho educacional.

De acordo com os aspectos metodológicos apresentados na introdução do trabalho, esta pergunta pretende ser solucionada com dados e informações trazidos por meio de um questionário *online*, adaptado com recursos do *Google Forms*<sup>65</sup>, especialmente elaborado pelo estudo, baseado em pesquisas anteriores (VIANA, 2013, 2015) e nas entrevistas pré-teste realizadas em campo (VIANA, 2019), a fim de estender a pesquisa à maior quantidade de diretores e diretoras de escola possível, ou membros da APP/APM/APMF (presidentes da UEx) responsáveis pela gestão dos recursos financeiros.

Após a participação da pesquisadora no Curso de Capacitação Técnica do FNDE, divulgado pela União dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (UNDIME/SC)<sup>66</sup>, oferecido pela Coordenação do PDDE na cidade de Florianópolis/SC, nos dias 30 e 31 de agosto de 2018, a pesquisa foi apresentada à equipe do FNDE pessoalmente, tendo a oportunidade de aproximar o contato que já havia sido feito anteriormente via telefone, conversando sobre a possibilidade de envio do questionário elaborado pela pesquisa em âmbito nacional, para todas as escolas cadastradas no programa *PDDEWeb*.

Foram trocados diversos *e-mails* com o FNDE e realizadas quatro conversas telefônicas diretamente com o Coordenador de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas do FNDE, em Brasília, uma figura primordial para o desenvolvimento da presente pesquisa, já que autorizou e possibilitou o contato com a equipe Técnica de Informática (TI) do FNDE para a distribuição da enquete para todas as escolas cadastradas no Programa, demonstrando grande interesse, atenção e disponibilidade para com o trabalho, tendo lido o questionário e, inclusive, sugerido duas inclusões de perguntas e alternativas: a questão 1 do Bloco 2, que busca

---

65 Formulário criado pelos recursos do Google Forms, disponível em: < <https://www.google.com/intl/pt-BR/forms/about/https://www.google.com/intl/pt-BR/forms/about/>>, acessado em outubro de 2018.

66 Evento incluído no calendário da UNDIME/SC, disponível em: < <http://undime-sc.org.br/evento/capacitacao-tecnica-pdde/http://undime-sc.org.br/evento/capacitacao-tecnica-pdde/>>, acessado em outubro de 2018.



identificar se as maiores dificuldades na execução do Programa estão relacionadas com problemas envolvendo o Banco do Brasil ou à falta de capacitação técnica para lidar com os recursos, e, a questão 8, do Bloco 1, sobre dificuldades gerais e proposições acerca do programa.

Além disso, partiu do FNDE a sugestão de inclusão, não obrigatória, do código INEP na enquete, como forma de caracterização da escola respondente, a fim de que os dados coletados pela pesquisa pudessem colaborar com estudos futuros da equipe de acompanhamento do PDDE no MEC.

Após o apoio e a autorização por parte do coordenador do PDDE no FNDE, a equipe de TI foi contatada, a fim de disparar os *links* para preenchimento dos questionários via endereço eletrônico. Assim, foi criado um endereço de *e-mail* exclusivo da pesquisa ([pesquisa.pdde.ufpr@gmail.com](mailto:pesquisa.pdde.ufpr@gmail.com)) e o questionário foi adaptado em forma formulário digital, tendo sido gentilmente enviado pela equipe de TI do próprio FNDE para cerca de 180 mil endereços de *e-mail* cadastrados no sistema *PDDEWeb*.

O formulário digital da enquete foi dividido em dois blocos. O primeiro bloco possui nove perguntas, constituindo como um formulário inicial, denominado “Caracterização da Instituição de Ensino beneficiária do PDDE”, com questões voltadas à uma caracterização do perfil da escola respondente. O segundo bloco possui vinte e uma questões, que se caracteriza como a essência da enquete, em que os/as respondentes indicam suas posições e impressões sobre o Programa e a gestão financeira da escola, denominado “Enquete sobre o PDDE e a gestão financeira escolar”.

A enquete<sup>67</sup> desenvolvida pela pesquisa pode ser consultada no Apêndice 3. Ela foi enviada em setembro de 2018 e se manteve disponível para preenchimento até julho de 2019, devido à necessidade de sistematização e análise de dados conforme cronograma de trabalho para redação da tese. Após o encerramento da disponibilidade do *link*, a enquete alcançou 1.744 respostas, o que representa aproximadamente 1,0% de retorno (dentre o total de cerca de 180 mil endereços eletrônicos de escolas cadastradas do *PDDEWeb*).

---

67 A íntegra da enquete também está disponível no *site* da pesquisa: <https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/>. Acesso em 01 jan. 2019.

FIGURA 6: CONVITE ONLINE PARA PARTICIPAÇÃO DA ENQUETE SOBRE O PDDE



Olá, gostaríamos de convidá-lo a participar da [Pesquisa sobre gestão financeira escolar e avaliação do PDDE como política pública](#), que está sendo desenvolvida pela Profa. Msa. Mariana Peleje Viana (Universidade de São Paulo), doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), orientanda do Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, do Departamento de Planejamento e Administração Escolar (DPLAE-UFPR).

É um formulário anônimo, a ser preenchido pelos/as presidentes das Unidades Executoras e/ou diretores/as das escolas públicas de educação básica, pólos da Universidade Aberta do Brasil e escolas privadas de educação especial que são beneficiárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sendo apenas 01 formulário por escola/instituição de ensino, a fim de colaborar com a coleta de dados para a pesquisa acadêmica intitulada "Os impasses e as possibilidades que envolvem a gestão financeira da escola pública: uma avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola".

Sua participação é muito importante! Para acessar o questionário acesse o link: <https://goo.gl/forms/wQQoS75n9e1gCbWs1>

Em caso de dúvidas, contate-nos pelo e-mail: [pesquisa\\_pdde.ufpr@gmail.com](mailto:pesquisa_pdde.ufpr@gmail.com)

CV Lattes da pesquisadora: <http://lattes.cnpq.br/6475123523669454>

FONTE: A autora.

A figura demonstra que foi solicitado para que apenas um sujeito por escola respondesse o formulário, ressaltando, logo após a apresentação, que o preenchimento seria feito por parte de presidentes das UEx ou diretores, que são as pessoas responsáveis por responder e assinar pela prestação de contas do PDDE, sendo um formulário anônimo, a fim de preservar a identidade dos participantes e conferir maior nível de proximidade com a realidade às respostas dadas, já que os sujeitos não seriam expostos e não sofreriam qualquer constrangimento devido à sinceridade das indicações feitas ao longo da enquete (apenas se desejassem informar o código INEP, na questão 10, de caráter facultativo).

As respostas trazidas pelos recursos do *Google Forms* não permitem cruzamento de dados estatísticos, portanto, elas foram codificadas em um banco de dados (*Microsoft Excel*, .xls) para serem transportadas (em formato compatível) para o aplicativo científico IBM

SPSS®<sup>68</sup>, a fim de tornar possível a rodagem de análise de estatísticas descritivas, tanto de frequências quanto de referências cruzadas, entre os casos extraídos pelo formulário online.

O banco de dados gerado pelas respostas da enquete é um dos resultados da presente tese e está disponível em arquivo digital no sítio online da pesquisa<sup>69</sup>, criado como maneira de facilitar o acesso e socializar os arquivos digitais dos dados obtidos, contribuindo para a produção do conhecimento na área, especialmente com outros estudos que também se debrucem sobre o tema da gestão financeira escolar, a fim de colaborar com pesquisadores que se interessem na utilização deste mesmo banco de dados e queiram buscar outros cruzamentos estatísticos possíveis, enfocando regiões ou unidades federativas específicas, por exemplo, conforme seus próprios objetivos de trabalho.

#### 4.1 Análises estatísticas das respostas obtidas pela enquete nacional

O presente item realiza uma análise detalhada das respostas obtidas através da enquete, se debruçando sobre os seguintes questionamentos norteadores: há um padrão de opinião entre os respondentes, representantes das escolas participantes da pesquisa? Quais as tendências das respostas, se considerarmos características gerais das escolas, como a) dependência administrativa; b) localidade (rural/urbana); c) estado/região; d) etapas e modalidades de ensino; d) quantidade de matrículas?

Primeiramente, foram realizadas análises estatísticas das frequências dos casos obtidos pela enquete, transformando as cinco características gerais elencadas anteriormente em eixos principais que servirão de referência para os cruzamentos de dados, buscando comparar as

---

68 O aplicativo IBM SPSS® originalmente significava “Statistical Package for the Social Sciences”, ou “pacote estatístico para as ciências sociais” (tradução livre), sendo que sua versão atual corresponde ao acrônimo “Statistics Products and Services Solution”, ou “Solução de Produtos e Serviços de Estatística” (tradução livre), constituindo-se como uma ferramenta utilizada por pesquisadores para cruzamento de dados e realização de análises estatísticas, tendo ganhado preferência entre cientistas da área de ciências humanas. A pesquisa atendeu um seminário especial, ministrado em formato de oficina e oferecido pelo Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), intitulado “Uso de softwares para análise de dados quantitativos”, em que tomou contato com as possibilidades de uso do SPSS, os recursos necessários para o tratamento das bases de dados de pesquisa, com base em Bruni (2012), Dancey e Reidy (2013) e Field (2009), sobre aspectos do uso da ciência da estatística em diálogo com a ciência da educação e, mais especificamente, com a pesquisa quantitativa na área das políticas educacionais.

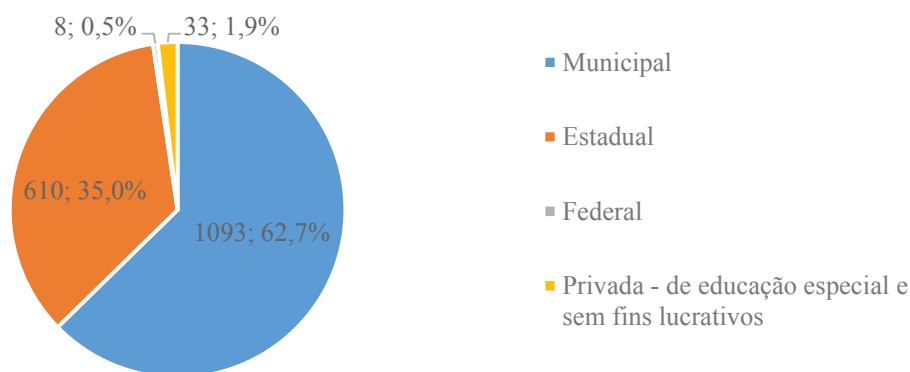
69 O sítio online criado pela pesquisa está disponível em: <https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/https://pddegestaofinanceiraescolar.wordpress.com/>, acesso em 01 jan. 2019, onde há livre acesso dos seguintes arquivos digitais, disponíveis para *download*: a) íntegra da enquete online enviada às escolas (em.pdf); b) respostas obtidas pela enquete (em formato de planilha do Microsoft Excel, .xls), de cada um dos 1.744 participantes (sendo as respostas anônimas, sem código INEP, para preservar a identidade das escolas); c) banco de dados com todas as respostas codificadas (em formato .xls e .sav, para SPSS); d) legenda dos códigos do banco de dados.

informações trazidas pela amostra da pesquisa com dados nacionais, do Censo Escolar/INEP de 2018.

#### 4.1.1 Por dependência administrativa

A enquete contou com o total de 1.744 respostas, sendo que 1.093 dos respondentes indicaram que suas escolas são municipais (o que corresponde a 62,7% dos participantes da enquete), 610 estaduais (35,0%), 8 federais (0,5%) e 33 escolas privadas – de educação especial (1,9%).

GRÁFICO 1: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (QUESTÃO 1, BLOCO 1)



FONTE: A autora.

Tendo em vista os indicadores nacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018, sabe-se que o país conta com um total de 181.939 escolas, distribuídas entre os quatro sistemas de ensino (federal, estadual, municipal e privado), sendo assim, pode-se vislumbrar quanto à uma equiparação dos dados coletados pela pesquisa com o total de escolas do Brasil, por dependência administrativa, a fim de dimensionar quanto o estudo realizado pode representar em termos nacionais:

TABELA 1: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, EM COMPARAÇÃO COM MICRODADOS DO CENSO ESCOLAR/INEP

Dependência Administrativa	Total INEP 2018 (A)	%	Participantes da pesquisa (B)	%	% (B/A)
Federal	701	0,4%	8	0,5%	1,1%
Estadual	30.377	16,7%	610	35,0%	2,0%
Municipal	110.220	60,6%	1093	62,7%	1,0%
Privada*	40.641	22,3%	33	1,9%	0,1%
Total	181.939	100,0%	1744	100,0%	1,0%

FONTE: A autora com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018.

Nota: \*Optou-se por manter apenas o total de escolas privadas, pois a fonte não apresenta dados especificamente sobre a rede privada de educação especial sem fins lucrativos, a qual seria a rede privada

passível de ser beneficiada com recursos do PDDE, possuindo apenas dados de “privadas conveniadas” (sem especificação sobre possuírem fins lucrativos, totalizando 8.893 escolas), “privadas não conveniadas sem fins lucrativos” (1.549) e “privadas não conveniadas com fins lucrativos” (30.199), o que inviabilizou uma comparação mais precisa.

Ao mesmo tempo em que a tabela anterior destaca a limitação da pesquisa (% de B/A), devido à parcela reduzida de sua amostra em comparação aos dados nacionais (A), salienta-se que obter dados de mais de mil e setecentas escolas em âmbito nacional, exclusivamente sobre a gestão financeira de recursos da escola e o PDDE, caracteriza-se como uma relevante contribuição para a área, considerando a participação de mais de mil respondentes de escolas municipais, em torno de seiscentas escolas estaduais, incluindo escolas federais e privadas de educação especial sem fins lucrativos, mesmo sendo um percentual baixo de participação destas últimas duas esferas.

Além disso, a tabela aponta que a proporção entre o total de escolas do Censo Escolar (% de A) e a proporção de participantes da pesquisa (% de B) é similar, o que permite ao estudo traçar resultados em relação às dependências administrativas das escolas participantes com maior proximidade quanto à realidade nacional, pois realizando uma comparação entre as redes, a maior rede de ensino é a municipal tanto em termos nacionais (60,6%), quanto em termos da abrangência da pesquisa (62,7%).

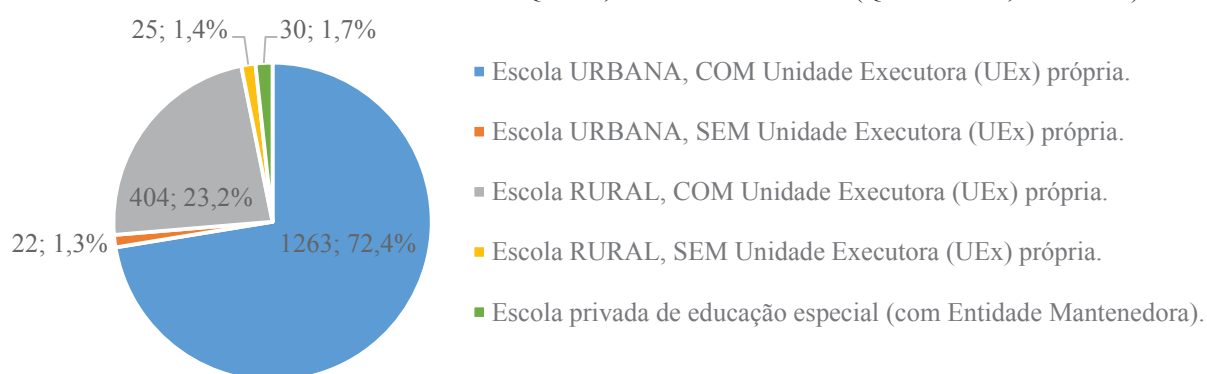
Da mesma maneira, a rede estadual é a segunda maior rede tanto para os dados do Censo Escolar (16,7%) quanto para a amostra da pesquisa (35,0%), assim como a rede privada corresponde a terceira maior rede do país em ambos os casos, mesmo considerando que a fonte utilizada não apresenta dado especificamente sobre a rede privada de educação especial sem fins lucrativos (vide nota da tabela anterior). A rede federal é a menor rede de ensino, correspondendo a 0,4% das escolas do país e 0,5% das escolas participantes da pesquisa.

Neste sentido, ao somarmos a quantidade de escolas municipais, estaduais e federais do país, obtemos a quantidade de 141.298 escolas públicas brasileiras, que correspondem a 77,7% do total das escolas, em comparação com as da rede privada (40.641), que correspondem a 22,3% do total. No estudo realizado, o total de escolas públicas das redes municipal, estadual e federal é de 1.711 escolas, o que corresponde a 98,2% do total de escolas participantes da pesquisa, em comparação às escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos (33), que corresponde a 1,9%. Ou seja, a tabela acima evidencia certa proporcionalidade de comparação entre os dados obtidos pela pesquisa e os dados nacionais.

#### 4.1.2 Por localidade (rural ou urbana), com ou sem UEx

No quesito localidade, a maioria das escolas participantes da enquete são urbanas, (com ou sem UEx, nas cores verde e laranja do gráfico a seguir, respectivamente), totalizando 1.285 respondentes, o que representa 73,7% da amostra, em comparação com as escolas rurais, que totalizam 429 respondentes (com ou sem UEx, nas cores cinza e amarela), correspondendo a 24,6% do total. As escolas classificadas como Entidades Mantenedoras (30 casos válidos, nesta questão) são as escolas privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial (32 casos válidos na questão anterior), representando 1,7% dos participantes.

GRÁFICO 2: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR LOCALIDADE (QUESTÃO 2, BLOCO 1)



FONTE: A autora.

Em comparação com o Censo Escolar/INEP de 2018, os dados também são proporcionais à realidade nacional, já que, conforme a fonte, o Brasil possui 124.330 escolas de localidade urbana, o que corresponde a 68,3% do total de escolas do país (181.939), e 57.609 escolas rurais, equivalendo a 31,7%. Isto permite afirmar que os resultados da enquete quanto às comparações das respostas obtidas em relação à localidade (rural ou urbana) podem traçar um desenho geral proporcional das escolas pesquisadas com as escolas de todo o país.

#### 4.1.3 Por estado e região geográfica

A enquete obteve respostas de todas as unidades federativas do Brasil, com maior incidência em São Paulo (256 respondentes, equivalente a 14,7% do total), Bahia (254, ou 14,6%) e Paraná (158, 9,1%), e menor ocorrência de participantes no Amapá (4, ou 0,2%), Distrito Federal (3, ou 0,2%) e Roraima (1, ou 0,1%).

TABELA 2: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR UNIDADE FEDERATIVA, EM ORDEM DECRESCENTE DE CASOS (QUESTÃO 3, BLOCO 1)

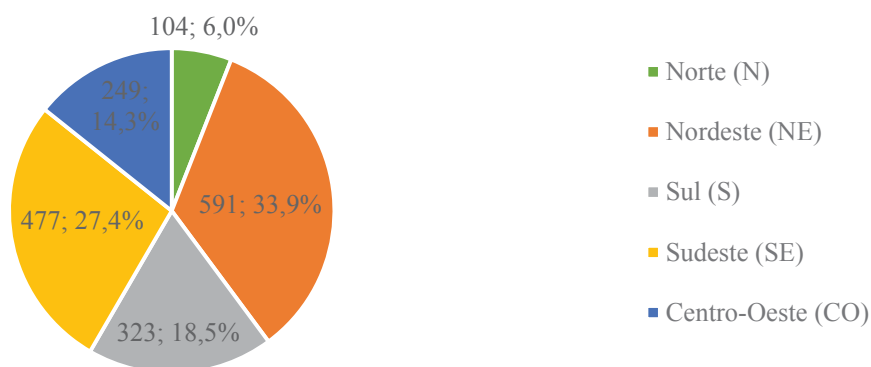
Unidade federativa	N. de Casos Válidos (N)	N/T (%)
Total respondentes (T)	1744	100,0%
São Paulo – SP	256	14,7%
Bahia – BA	254	14,6%
Paraná – PR	158	9,1%
Mato Grosso – MT	138	7,9%
Minas Gerais – MG	133	7,6%
Rio Grande do Sul – RS	124	7,1%
Goiás – GO	88	5,0%
Pernambuco – PE	81	4,6%
Rio Grande do Norte – RN	66	3,8%
Paraíba – PB	56	3,2%
Pará – PA	48	2,8%
Rio de Janeiro – RJ	47	2,7%
Piauí – PI	45	2,6%
Espírito Santo – ES	41	2,4%
Santa Catarina – SC	41	2,4%
Ceará – CE	38	2,2%
Maranhão – MA	30	1,7%
Tocantins – TO	24	1,4%
Mato Grosso do Sul – MS	20	1,1%
Rondônia – RO	14	0,8%
Alagoas – AL	11	0,6%
Sergipe – SE	10	0,6%
Amazonas – AM	6	0,3%
Acre – AC	7	0,4%
Amapá – AP	4	0,2%
Distrito Federal – DF	3	0,2%
Roraima – RR	1	0,1%

FONTE: A autora.

O próximo gráfico ilustra a região dos respondentes da enquête, demonstrando que a maior participação foi, em ordem decrescente, dos estados da região Nordeste (591 respostas, ou 33,9%), Sudeste (477, equivalente a 27,4% do total), Sul (com 323, ou 18,5%), Centro-Oeste (249, 14,3%) e, finalmente, da região Norte (com 104 participantes, correspondendo a 6,0%):



GRÁFICO 3: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA DO PAÍS (QUESTÃO 4, BLOCO 1)



FONTE: A autora.

Considerando os dados do Censo Escolar/INEP de 2018, as regiões Nordeste, Sudeste e Sul também são aquelas com a maior quantidade de escolas, com percentuais nacionais proporcionalmente similares aos percentuais de participação das escolas na enquête:

TABELA 3: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA, EM COMPARAÇÃO COM MICRODADOS DO CENSO ESCOLAR/INEP 2018

Região	Total INEP 2018 (A)	%	Participantes da Pesquisa (B)	%	% (B/A)
Nordeste	63.858	35,1%	591	33,9%	0,9%
Sudeste	59.773	32,9%	477	27,4%	0,8%
Sul	25.654	14,1%	323	18,5%	1,3%
Norte	22.340	12,3%	104	6,0%	0,5%
Centro-Oeste	10.314	5,7%	249	14,3%	2,4%
TOTAL	181.939	100,0%	1744	100,0%	1,0%

FONTE: A autora com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018.

A tabela indica que mesmo tendo em vista a limitação da pesquisa (% de B/A) em relação à dimensão nacional, o presente estudo pode representar um desenho similar ao universo nacional quanto à comparação das respostas com relação às regiões geográficas do país, com exceção apenas das regiões Norte e Centro-Oeste que, em termos nacionais, representam 12,3% e 5,7% do total de escolas do país, respectivamente, sendo que na pesquisa, a quantidade de escolas participantes na região Centro-Oeste (249, ou 14,3% do total) é superior à região Norte (104 escolas, ou 6,0%).

#### 4.1.4 Por etapas e modalidades de ensino

Com relação às etapas e modalidades de ensino das escolas participantes do estudo, em ordem decrescente, a tabela a seguir indica que a maior quantidade de respondentes representa escolas de anos iniciais do ensino fundamental, com a quantidade de 1.140 participantes, o que corresponde a 65,4% do total (1.744 respondentes). Esta etapa também corresponde a maior parcela de escolas em âmbito nacional, que equivale a 27,1% (112.146 escolas de anos iniciais do ensino fundamental) do total de escolas do Brasil.

A segunda parcela mais incidente na pesquisa representa escolas dos anos finais do ensino fundamental, sendo 46,0% (ou 803 casos) do total de respondentes, o que difere da segunda etapa mais incidente em termos nacionais, que é a pré-escola, a qual representa 25,0% do total de escolas do país (ou 103.260). Em termos de dados nacionais, as escolas dos anos finais do ensino fundamental representam 15,0% (62.009) do total de escolas do país, seriam a quarta maior parcela de escolas, comparativamente. A terceira maior parcela de escolas participantes da pesquisa corresponde a etapa da pré-escola (educação infantil), a qual equivale a 37,5% (ou 654 casos), já em termos nacionais, a terceira maior etapa de ensino é a creche, que representa 16,9% do total de escolas do país (ou 69.745).

As escolas de ensino médio que participaram da pesquisa representam 23,5% (409 casos) do total, sendo que este percentual é similar à parcela que corresponde à modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), que é de 23,7% (413 respondentes). Em relação aos dados nacionais, o Ensino Médio representa 6,9% das escolas do país (28.673) e a modalidade de EJA equivale a 7,5% (31.184 escolas).

Tendo em vista tais comparações, confrontando os percentuais trazidos pela enquête com os percentuais do país, salienta-se que a proporção dos dados da pesquisa –com relação às etapas e modalidades das escolas participantes –, difere da proporção dos dados em termos nacionais, o que dificulta traçar desenhos mais precisos neste quesito. Além disso, as comparações pretendidas com relação às demais modalidades carecem de maiores informações, ora devido à falta de dados nacionais, ora devido à baixa quantidade de participantes da enquête, portanto, os paralelos entre as etapas e modalidades das escolas pesquisadas e o universo nacional serão feitos de forma cautelosa, a fim evitar generalizações ou correlações indevidas.

TABELA 4: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR ETAPAS E MODALIDADES, EM COMPARAÇÃO COM MICRODADOS DO CENSO ESCOLAR/INEP 2018

Etapas / modalidades	Total INEP 2018 (A)	A / T (%)	Participantes da Pesquisa (B)	B / T (%)	B/A (%)
Total de casos (T)	413.786	100,0%	1744	100,0%	0,4%
Ensino Fundamental - anos iniciais	112.146	27,1%	1140	65,4%	1,0%
Ensino Fundamental - anos finais	62.009	15,0%	803	46,0%	1,3%
Educação Infantil - pré-escola	103.260	25,0%	654	37,5%	0,6%
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	31.184	7,5%	413	23,7%	1,3%
Ensino Médio	28.673	6,9%	409	23,5%	1,4%
Educação Infantil - creche	69.745	16,9%	218	12,5%	0,3%
Educação Especial	*	*	126	7,2%	*
Escola de Ensino em Tempo Integral	*	*	87	5,0%	*
Educação do Campo	*	*	79	4,5%	*
Educação Profissional	6.769	1,6%	45	2,6%	0,7%
Educação Escolar Quilombola	*	*	7	0,4%	*
Educação Escolar Indígena	*	*	5	0,3%	*

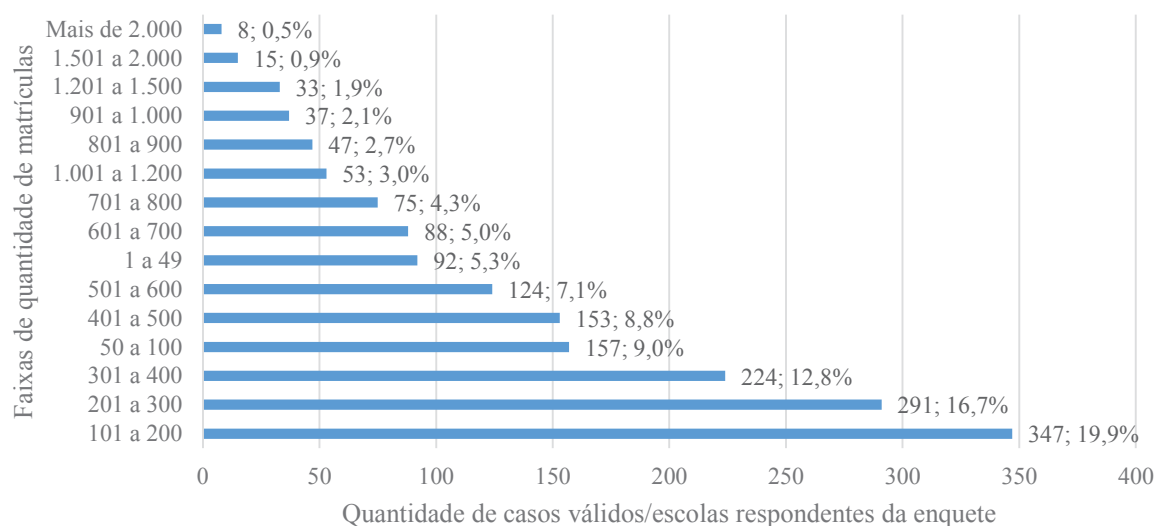
FONTE: A autora com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018.

Notas: \*A fonte utilizada não apresenta dados sobre a quantidade de escolas que oferecem as modalidades: educação especial, educação escolar indígena, educação escolar quilombola, educação do campo e ensino em tempo integral, o que inviabilizou a comparação pretendida quanto a estes itens.

#### 4.1.5 Por quantidade de matrículas

Com relação à quantidade de matrículas, a pesquisa optou por solicitar que os respondentes assinalassem faixas de percentis com a quantidade aproximada de alunos da escola, a fim de traçar paralelos mais facilmente entre as escolas participantes do estudo, com relação ao número de alunos matriculados. Assim, pode-se dizer que a maioria das escolas que responderam à pesquisa possui entre 101 e 200 alunos, correspondendo a aproximadamente 20% do total de participantes da pesquisa, sendo que apenas 8, das 1.744 escolas respondentes, possuem mais de 2.000 alunos matriculados (0,5% do total da pesquisa):

GRÁFICO 4: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR FAIXAS DE MATRÍCULA (QUESTÃO 5, BLOCO 1)



FONTE: A autora.

O Censo Escolar/INEP de 2018 não possui uma sistematização de dados que compare a quantidade de escolas e as faixas de alunos matriculados, na perspectiva proposta pela pesquisa, em que seria possível comparar a quantidade aproximada de alunos por escola, portanto, a fim de trazer uma perspectiva de dados nacionais neste sentido, a pesquisa pode se basear nas seguintes informações:

TABELA 5: MÉDIA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ESCOLA EM ÂMBITO NACIONAL, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONFORME CENSO ESCOLAR/INEP 2018

Dependência administrativa	N. matrículas (A)	N. escolas (B)	Média de matrículas por escola (A/B)
Federal	411.078	701	586
Estadual	15.946.416	30.377	525
Municipal	23.103.124	110.220	210
Privada	8.995.249	40.641	221
Total	48.455.867	181.939	266

FONTE: A autora com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018.

A tabela acima demonstra que se dividirmos a quantidade total de matrículas por escola, considerando a dependência administrativa, pode-se dizer que a rede federal de ensino, por exemplo, possui uma média de 586 alunos por escola (em 2018). Da mesma maneira, a rede estadual de ensino conta com aproximadamente 525 alunos por escola. No caso dos sistemas de ensino de âmbito municipal, que é o maior do país ao considerar a quantidade de escolas desta rede (110.220) e a quantidade de matrículas (23.103.124), pode-se dizer que cada escola

municipal possui uma média de 210 alunos. Já a rede privada de ensino, que é a terceira maior rede ao considerarmos a quantidade de matrículas (8.995.249), conta com 221, em média.

Tendo em vista os dados de matrículas nacionais por esfera administrativa, pode-se fazer um paralelo desta informação com os dados apresentadas anteriormente sobre as faixas de quantidade de matrículas das escolas participantes da pesquisa, também por esfera administrativa, buscando identificar se é possível fazer uma comparação entre os dados nacionais e os dados da amostra da pesquisa com algum nível de proporcionalidade:

TABELA 6: PARTICIPANTES DA PESQUISA, POR FAIXAS DE MATRÍCULA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Faixas de matrículas	Dependência administrativa da escola participante da pesquisa				Total de casos
	Municipal	Estadual	Federal	Privada - de educação especial	
1 a 49	80	7	0	5	92
50 a 100	108	32	0	17	157
101 a 200	262	73	4	8	347
201 a 300	214	75	0	2	291
301 a 400	146	76	2	0	224
401 a 500	75	77	0	1	153
501 a 600	62	61	1	0	124
601 a 700	42	46	0	0	88
701 a 800	36	39	0	0	75
801 a 900	22	25	0	0	47
901 a 1.000	13	24	0	0	37
1.001 a 1.200	18	34	1	0	53
1.201 a 1.500	7	26	0	0	33
1.501 a 2.000	5	10	0	0	15
Mais de 2.000	3	5	0	0	8
Total de casos/respondentes	1.093	610	8	33	1.744

FONTE: A autora.

Foram destacados na cor azul as maiores quantidades de casos (os dois mais frequentes) de faixas de matrículas por dependência administrativa, querendo demonstrar que no âmbito municipal, por exemplo, a maior quantidade de escolas municipais participantes da pesquisa (com 262 casos) possui entre 101 a 200 alunos, e a segunda maior quantidade de casos (214) possui entre 201 a 300 alunos. Neste sentido, é possível fazer a seguinte comparação com os dados de matrícula em âmbito nacional:

QUADRO 4: COMPARAÇÃO ENTRE A MÉDIA DO NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ESCOLA EM ÂMBITO NACIONAL E A MAIOR FREQUÊNCIA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Dependência Administrativa	Média de matrículas por escola (INEP/2018)	Faixa de matrículas da maioria dos casos/respondentes da pesquisa
Municipal	210	101-200 (262 casos) e 201 a 300 (214 casos)
Estadual	525	401-500 (77 casos) e 301 a 400 (76 casos)
Federal	586	101-200 (4 casos) e 301 a 400 (2 casos)
Privada*	221	50-100 (17 casos) e 101-200 (7 casos)
Total	266	101 a 200 (346 casos) e 201 a 300 (291 casos)

FONTE: A autora com base nos dados do Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2018.

Notas: \*A dependência administrativa privada, com relação à coluna de número de alunos por escola (INEP/2018), considera o total de matrículas de escolas particulares do país (conveniadas, não conveniadas sem fins lucrativos e não conveniadas com fins lucrativos). Já a dependência administrativa privada, com relação à coluna da faixa de matrícula da maioria dos casos/respondentes da pesquisa, considera apenas as faixas de matrículas das escolas privadas de educação especial, as quais participaram do estudo, pois a enquête não foi enviada ao conjunto de escolas privadas do país, já que recebem recursos do PDDE somente as escolas privadas de educação especial sem fins lucrativos. Como a fonte utilizada não possui dados especificamente sobre a rede privada de educação especial sem fins lucrativos, uma comparação mais precisa quanto à rede privada ficou inviabilizada, optando por manter apenas o total de matrículas em toda a rede privada, com relação ao âmbito nacional, e as faixas de matrículas das escolas privadas de educação especial que participaram da enquête.

Esta análise permite inferir sobre a proporcionalidade entre os dados de matrículas em termos nacionais e os dados de matrículas trazidos pela amostra da pesquisa, a fim de traçar paralelos sobre o uso dos recursos do PDDE de acordo com o número aproximado de alunos por escola. O quadro anterior demonstra que há grande similaridade entre os percentis de matrículas das escolas respondentes da enquête e a média de alunos matriculados por escola em âmbito nacional, considerando a dependência administrativa. Assim, pode-se observar, por exemplo, que os sistemas municipais do país contam com uma média de 210 alunos por escola, sendo que a maioria das escolas municipais participantes da pesquisa também conta com esta faixa de alunos (entre 101 a 200, na maioria dos casos, e entre 201 a 300 alunos, na segunda maior parte dos casos), uma proporcionalidade que permite à pesquisa traçar correlações com maior precisão entre a amostra da pesquisa e a realidade nacional, no que tange o número de alunos por escola e a gestão dos recursos do PDDE.

Os sistemas estaduais do país também demonstram proporcionalidade com os dados da pesquisa, já que o quadro mostra que os sistemas estaduais brasileiros contam, em média, com 525 alunos por escola, sendo que a maioria das escolas estaduais participantes da pesquisa também possuem entre 401 a 500 alunos por escola. A faixa de escolas privadas também é similar, já que a rede privada em âmbito nacional possui uma média de 266 alunos por escola, sendo que a pesquisa identificou que a maioria das escolas privadas participantes do estudo (que são apenas aquelas de educação especial sem fins lucrativos, passíveis de serem

contempladas com recursos do PDDE) também apresenta a maior faixa de matrículas neste sentido, de 50 a 100 alunos por escola, na maioria dos casos, e de 101 a 200 na segunda maior parte dos casos. Mesmo optando por manter na análise o total de matrículas em toda a rede privada (vide nota do quadro com relação aos dados disponíveis quanto ao âmbito nacional), em comparação com as faixas de matrículas das escolas privadas de educação especial (que participaram da enquête), ainda foi possível notar similaridade entre a quantidade de matrículas do país, por escola privada, com a quantidade de matrículas por escola privada participante do estudo.

Apenas em relação aos dados da rede federal é que será necessário traçar paralelos de maneira mais cuidadosa, neste quesito quanto ao número de matrículas por escola, pois o quadro demonstra que a faixa de alunos matriculados na maioria das escolas participantes da pesquisa não corresponde à média nacional, já que a rede federal conta com aproximadamente 586 alunos por escola, sendo os respondentes do estudo indicaram que suas escolas contam com em torno de 101 a 200 alunos (na maioria dos casos) e 301 a 400 (na segunda maior parte dos casos).

Sendo assim, as informações apresentadas por este eixo de análise permitem à pesquisa traçar paralelos de similaridade entre o desenho trazido pela enquête e o desenho nacional, no quesito quantidade de matrículas por escola, em todas as dependências administrativas, com exceção da federal.

A apresentação dos cinco eixos principais que foram escolhidos para analisar as respostas obtidas pela enquête (a) dependência administrativa; b) localidade rural/urbana; c) estado/região; d) etapas/modalidades de ensino; e e) quantidade de matrículas por escola) levou em consideração as comparações com dados nacionais, do Censo Escolar/INEP de 2018, a fim de que o cruzamento de dados do estudo pudesse indicar similaridades entre a amostra de escolas participantes da pesquisa e a realidade escolar em âmbito nacional.

Não há dúvidas de que um desenho comparativo neste sentido, mesmo que feito de maneira equiparada e buscando a proporcionalidade entre as análises sugeridas, ainda é passível de generalizações ou assunções equivocadas, que não representam de fato a concretude e as especificidades da totalidade de escolas do país, portanto, não é objetivo do estudo a construção de um desenho preciso da realidade nacional, que dê conta de incluir todas as escolas brasileiras e suas especificidades, especialmente por ter em vista a limitação da quantidade de respondentes da enquête e as possíveis melhorias quanto à precisão do próprio questionário enviado às escolas. Mesmo assim, deve-se considerar a relevância do estudo para se traçar um desenho panorâmico geral sobre a gestão financeira escolar em abrangência nacional, com enfoque nos recursos do PDDE e na avaliação deste programa como uma política pública, já que o estudo



contou com a participação de escolas de todos os entes federados, de localidades diversas, referente às quatro dependências administrativas, todas as etapas e modalidades de ensino, escolas de portes e quantidades de matrículas diversas, com o total de 1.744 participantes, contemplando possibilidades de paralelos proporcionalmente equiparados com dados nacionais.

As correlações dos dados da pesquisa com os dados nacionais, proporcionalmente demonstradas no presente subitem do trabalho, se deram principalmente quanto à dependência administrativa (dados proporcionais entre a pesquisa e todas as quatro esferas administrativas do país), localidade (dados proporcionais entre respondentes da pesquisa e as escolas rurais ou urbanas do Brasil), região geográfica (dados proporcionais de escolas com relação às regiões brasileiras, com atenção para a quantidade aproximada de respondentes da região Centro-Oeste e Norte), etapa dos anos iniciais do ensino fundamental (proporcionalidade entre dados da pesquisa e universo nacional se deu apenas quanto a esta etapa, necessitando cautela por parte do estudo em relação às demais etapas e modalidades do ensino), quantidade de matrículas por escola (também com proporcionalidade entre dados da enquête e número de alunos por escola no país, considerando a esfera administrativa).

#### **4.2 Cruzamento entre respostas da enquête por categorias de análise**

É possível rodar diversas análises entre as demais questões da enquête, que se tornaram as variáveis do banco de dados, com uma série de possibilidades de cruzamentos estatísticos interessantes ao objeto da pesquisa, enfocando os cinco eixos expostos pelo subtítulo anterior, mas quais seriam as análises mais reveladoras para a proposta da pesquisa?

No esforço de elencar as análises mais relevantes para o estudo, capazes de levantar as impressões dos respondentes sobre a realidade de gestão financeira de suas escolas em relação ao PDDE, a pesquisa agrupou as questões da enquête em cinco categorias de análise, com o intuito de revelar se o Programa concretiza seus objetivos legais:

- 1 A representatividade do PDDE perante o montante de recursos da escola:** a escola conta com recursos de outras fontes? Quanto o PDDE representa diante do total de recursos da escola? Em que medida os recursos próprios complementam a gestão financeira? (Agrupando as questões/variáveis 6, 7, 8 e 9, do Bloco 1, e as questões 19 e 20, do Bloco 2);

- 2 **O (des)cumprimento do objetivo legal quanto a oferecer assistência financeira para melhoria das infraestruturas física e pedagógica:** houve falta de recursos? Quais os gastos mais frequentes da escola? Quais as maiores dificuldades para lidar com os recursos do programa? (Agrupando as questões 1 a 5, do Bloco 2);
- 3 **O (des)cumprimento do objetivo quanto a contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático:** quais as opiniões sobre autonomia escolar, sobre o papel das UEx e sobre a participação? Os recursos induzem maior participação? Toda a comunidade é convidada a participar? Quem decide sobre os recursos? E sobre as escolas sem UEx? (Agrupando as questões 6 a 14, do Bloco 2);
- 4 **Autonomia escolar sem PPP<sup>70</sup>:** A “auto-gestão” escolar, objetivada pelo PDDE, pode ocorrer sem tratar do PPP? Quantas escolas possuem PPP? Quem elabora o PPP? Com qual frequência são atualizados? O PPP prevê planejamento orçamentário para realizar seus objetivos? (Agrupando as questões 15 a 18, do Bloco 2);
- 5 **O (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica:** o que as escolas participantes do estudo indicariam sobre isso? (Apenas questão 21, do Bloco 2 – última questão da enquête);

#### 4.2.1 A representatividade do PDDE perante o montante de recursos da escola

Em que proporção a gestão financeira das escolas depende dos recursos do PDDE? A escola conta com recursos de outras fontes? Em que medida os recursos próprios complementam a gestão financeira? Os respondentes concordam com as solicitações por “contribuições espontâneas”?

As questões 6, 7, 8, 9, do Bloco 1, e as questões 19 e 20, do Bloco 2, podem colaborar em conjunto para analisar este tópico, enfocando comparações com base nos cinco eixos de características dos respondentes, propostos anteriormente (com relação a dependência administrativa das escolas; localidade rural ou urbana; estado/região; etapas/modalidades; número de matrículas).

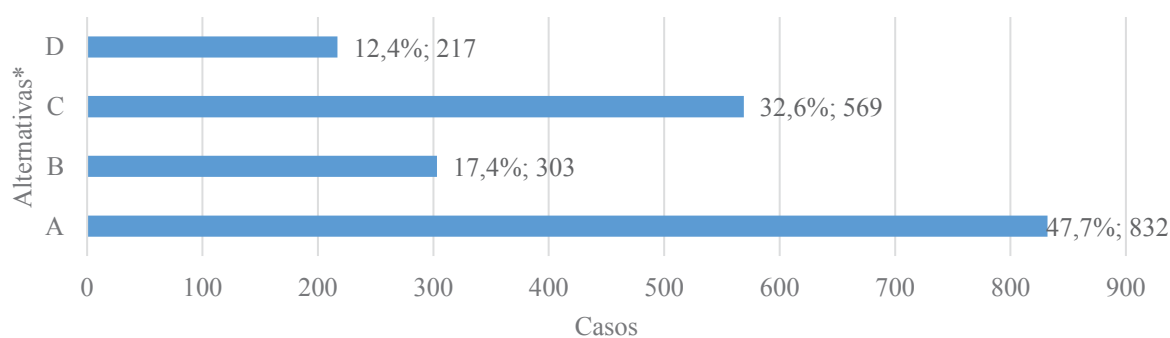
---

<sup>70</sup> Compreende-se o PPP como um dos elementos primordiais para a existência de uma escola democrática, pois, conforme Libâneo (2003, 2015), o ponto de partida para a construção de uma escola democrática é a construção coletiva de seu Projeto Político Pedagógico, como um instrumento que define sua identidade, indicando formas para se alcançar a educação de qualidade, portanto, de enorme importância para todo o processo educativo, sem o qual a democracia na escola e o desenvolvimento de sua autogestão não seriam possíveis.

A questão 6 do Bloco 1 buscou saber se existem outras fontes de recursos financeiros na escola do respondente, para além daqueles provenientes do PDDE e de suas ações agregadas, a fim de compreender sobre a representatividade deste programa perante o montante total de recursos da escola, se ele é a única fonte de recursos (transferidos ou próprios) ou se há outras também. Uma síntese das respostas obtidas pode ser observada no gráfico a seguir.

Dentre os 1744 respondentes, a maioria afirmou que conta somente com os recursos do PDDE e não recebem recursos de outras fontes (alternativa A), representando 832 casos, ou 47,7% dos participantes da pesquisa. Isso indica que praticamente metade das escolas respondentes da enquete possuem alto nível de dependência dos recursos do PDDE e suas ações agregadas, já que esta é sua fonte única de gestão financeira. Apenas 303 casos optaram pela alternativa B (sobre também contarem com recursos próprios), o que leva a observação de que a capacidade de arrecadação de recursos próprios só ocorre em 17,4% das escolas participantes do estudo, não se configurando como uma fonte válida para a grande maioria de escolas do país. Observa-se que 32,6% dos respondentes indicaram contar com recursos de outros procedimentos/programas do governo estadual (alternativa C) e somente 12,4% contam com recursos dos governos municipais.

GRÁFICO 5: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? (POSSÍVEL ESCOLHA DE MAIS DE UMA ALTERNATIVA\*) – QUESTÃO 6, BLOCO 1



FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Se considerarmos o eixo de análise referente à dependência administrativa, o próximo quadro traz revelações importantes:

QUADRO 5: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Alternativas*		Casos Válidos	A	%	B	%	C	%	D	%
Dependência	Municipal	1093	757	69,3%	188	17,2%	23	2,1%	194	17,7%
	Estadual	610	67	11,0%	85	13,9%	526	86,2%	2	0,3%
	Federal	8	6	75,0%	1	12,5%	1	12,5%	1	12,5%
	Privada - de ed. especial	33	2	6,1%	29	87,9%	19	57,6%	20	60,6%
Total		1744	832	47,7%	303	17,4%	569	32,6%	217	12,4%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Vale destacar os casos municipais, responsáveis essencialmente pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, pois podem ser considerados os casos mais relevantes para a análise e com alto nível de precisão em comparação com os dados nacionais, já que constituem a maioria das escolas participantes do estudo (1.093 casos, ou 62,7% do total da amostra), assim como a maioria em termos de dados nacionais (60,6% das escolas do país).

Com base no quadro anterior, pode-se constatar que quase 70% das escolas municipais (69,3%, ou 757 casos) indica que não possui outras fontes de recursos financeiros, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas (alternativa A). Esta constatação evidencia a preponderância deste programa no tocante à realidade de gestão financeira na grande maioria das escolas municipais do país, representadas pelos respondentes da enquete, proporcionalmente ao universo nacional, demonstrando que esta rede possui o maior nível de dependência do PDDE em comparação às demais, já que esta é sua única fonte de recursos.

Chama-se atenção para o fato de que o respondente da enquete poderia escolher mais de uma alternativa, podendo indicar, por exemplo, que para além dos recursos do PDDE, a sua escola também poderia contar com arrecadação de recursos próprios (alternativa B), o que correspondeu a apenas 17,2% no caso das escolas municipais e 13,9% das escolas estaduais. Similarmente, chama-se a atenção de que 12,5% das escolas federais participantes do estudo afirmaram contar com recursos próprios (percentual próximo da rede estadual), pois o financiamento desta rede é significativamente maior do que das demais. A rede privada é a que mais indicou a alternativa B, com 87,9% dos casos afirmando que contam com recursos

próprios, lembrando que estes casos representam escolas de educação especial sem fins lucrativos, as quais provavelmente<sup>71</sup> possuem maior acompanhamento das famílias quanto ao desenvolvimento das crianças e, conforme as respostas, quase 90% das escolas privadas de educação especial da amostra indicaram contar com este apoio financeiro (de contribuições espontâneas), das famílias da comunidade escolar – sem perder de vista que muitas escolas de educação especial também contam com doações de fundações e agentes do setor privado.

Quanto aos recursos provenientes do governo estadual (alternativa C), quase 86,2% das escolas estaduais da amostra indicaram contar com estes recursos, para além dos provenientes do PDDE. A segunda maior incidência destes casos vem da rede privada de educação especial, com 57,6%, o que revela grande participação dos estados no financiamento da educação especial em escolas privadas, de acordo com os respondentes da pesquisa.

Analisando separadamente os respondentes pertencentes às escolas municipais que escolheram a alternativa C (que apesar de serem do âmbito municipal, indicaram que recebem recursos do governo estadual, sendo 23 casos, ou 2,1%), verifica-se que alguns respondentes registraram (no campo de resposta aberta da questão 7, em que a enquete solicita o preenchimento sobre quais seriam estes “outros” programas) que o governo estadual repassa os recursos de programas como do “FUNDEB”, diretamente para a escola, o que pode constituir um erro de interpretação do respondente, que se equivoca ao compreender que o FUNDEB seria um programa que transfere recursos diretamente para a própria gestão escolar, e não para a administração da secretaria de educação (seja municipal ou estadual), e, portanto, questiona-se a possibilidade de a pesquisa utilizar esta informação, já que considera-se que o governo estadual repassaria recursos apenas para as escolas estaduais, e não para as municipais. Sendo assim, acredita-se ser mais prudente que a pesquisa se apoie apenas nos casos em que as escolas municipais indicaram as alternativas A, B e/ou D, ignorando os casos da alternativa C, que são respondentes de escolas municipais que indicaram receber recursos do governo estadual, já que a interpretação desta alternativa pode ter sido equivocada. Houve apenas 1 respondente de

---

71 A implementação de um projeto para educação inclusiva é uma tarefa coletiva que demanda vontade política dos gestores e serviços responsáveis pelos centros de educação infantil, como também o envolvimento e a participação da família no processo de desenvolvimento e aprendizagem dos seus filhos. (BRASIL, 2006, p. 14). Ferraz, Araújo e Carreiro (2010), ao tratarem sobre a inclusão de crianças no ensino fundamental, explicam que o sucesso da inclusão depende de uma relação estável entre os pais e a escola, ou seja, a participação da família para a educação especial e inclusiva é uma questão intrínseca ao desenvolvimento do educando, já que além de precisar de atenção profissional adequada, a inclusão escolar depende desta parceria entre família e escola na troca de informações, acompanhamento e mobilização para a aprendizagem dos alunos, relações estas que podem representar também uma maior contribuição financeira das famílias para com a escola.

escola federal (no estado do Maranhão) que indicou receber recursos do governo estadual, sendo que no campo da questão 7<sup>72</sup>, escreveu receber recursos do “Tesouro Estadual”.

Da mesma maneira, questiona-se a interpretação dos respondentes da rede federal e estadual ao indicarem ter recebido recursos de outra esfera administrativa. Por exemplo, os respondentes da rede estadual e federal que escolherem a alternativa D, indicaram que recebem recursos do governo municipal (apenas 1 caso dentre os respondentes da rede federal, no estado do Paraná, escreveu receber recursos “da prefeitura municipal”, no campo da questão 7, e 2 casos da rede estadual, que deixaram a questão 7 em branco), pois compreende-se ser improvável que o governo municipal repasse recursos para escolas das redes estadual e/ou federal.

Ainda em relação à alternativa D, a tabela mostra que apenas 17,7% dos respondentes que representam as escolas municipais afirmaram haver recursos provenientes do governo municipal (194 casos). Este dado revela que uma quantidade muito pequena de municípios subsidia (ou possua capacidade econômica para subsidiar) programas de transferência de recursos financeiros para suas escolas municipais.

Sobre 86,2% das escolas da rede estadual afirmarem que sim, recebem recursos provenientes de outros procedimento(s)/programa(s) do governo estadual (alternativa C), pode-se destacar os trabalhos de Marques (2009) e Viana (2010) que denunciam sobre uma “pulverização” de procedimentos que transferem recursos diretamente para as escolas da rede estadual de São Paulo.

Viana (2010) traz dados que indicam que as escolas estaduais de São Paulo lidaram com cerca de 13 repasses por ano (entre 2007 e 2008), para além daqueles provenientes do PDDE, devido a uma fragmentação de programas/procedimentos irregulares e não-frequentes da Secretaria Estadual de Educação de SP. Em 2008, por exemplo, uma das escolas pesquisadas por este estudo recebeu 24 repasses, para gerir e prestar contas ao longo de um ano. Apesar da grande quantidade de repasses, de diferentes fontes, o montante de recursos transferidos para as escolas estaduais (incluindo outros programas, para além do PDDE) era muito inferior ao montante de recursos transferidos para as escolas da rede municipal de São Paulo, por exemplo, correspondendo a cerca de R\$ 98,00 por aluno/ano na rede municipal e R\$ 74,00 na rede estadual.

---

72 Íntegra da questão 7 da enquête: “No caso de existência de outro(s) programa(s)/procedimento(s) que transferem dinheiro para sua escola, você poderia informar quais são? (Exemplo: Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), da prefeitura de São Paulo; verba para Despesa Miúda e de Pronto Pagamento (DMPP), do governo do estado de São Paulo). Resposta não obrigatória”.

Marques (2009) aborda esta questão ao comentar sobre a própria insuficiência de recursos relatadas nas escolas estaduais em que realizou sua pesquisa, também na rede estadual de ensino de São Paulo, afirmando que esta insuficiência estava mais diretamente relacionada à desorganização quanto à frequência e ao recebimento dos programas do que necessariamente pelos montantes encaminhados, sendo que, quando a escola enfrenta insuficiência de recurso, foi comum observar-se a utilização de estratégias que visavam complementar a sua receita (de formas ora legais, ora estritamente ilegais), com grandes esforços para arrecadação de recursos próprios junto à comunidade escolar.

Sendo assim, verificar a existência de recursos de outras fontes, para além do PDDE, é uma questão a ser considerada na avaliação do impacto do programa na gestão financeira das escolas e na concretização de seus objetivos, além de abrir novas possibilidades de estudo.

A questão 7 do Bloco 1 era um campo de preenchimento não-obrigatório, o qual visava complementar a questão 6, de maneira que os respondentes indicassem os programas/procedimentos de outras fontes, que também são geridos por suas escolas. Foram obtidas 615 respostas, possibilitando um levantamento dos programas/procedimentos que complementam a gestão financeira da escola para além do PDDE, em todo o país, em cada estado, conforme a dependência administrativa da escola e demais variáveis da enquete.

Cada indicação foi verificada para a checagem de sua real existência e validação do nome do programa/procedimento informado pelo respondente. Foi feita uma listagem, apresentada a seguir, a qual pode constituir novas possibilidades de investigação para outras pesquisas, que também se debruçam sobre o tema da gestão financeira escolar e da transferência de recursos descentralizados para a escola pública.

A pesquisa detectou que 20 (vinte) estados do país e o Distrito Federal (todas as unidades federativas, com exceção de seis: Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima e Sergipe) possuem programas ou procedimentos que destinam recursos descentralizados diretamente para a gestão das redes estaduais de ensino – conforme indicação dos respondentes da enquete. São eles, por região:

Norte:

- 1 Fundo Rotativo da Secretaria de Estado da Educação do Pará (Seduc/PA);
- 2 Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada (PECGC) da Secretaria Estadual de Educação de Tocantins (Seduc/TO);

Nordeste:



- 3 Programa Escola Da Hora/educação integral, da Secretaria de Estado de Educação do estado de Alagoas (SEEDUC/AL);
- 4 Fundo de Assistência Educacional do estado da Bahia (FAED/BA);
- 5 Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) do governo do estado do Ceará, em convênio com as unidades escolares da Sedec/CE;
- 6 Fundo Estadual de Educação do Maranhã (FEE/MA);
- 7 Programa Estadual de Dinheiro Direto na Escola do estado da Paraíba (PEDDE/PB);
- 8 Cotas de Suprimentos de Informática e Pessoa Física – manutenção e merenda das escolas da Secretaria de Educação de Pernambuco (Seduc/PE);
- 9 Programa de Autonomia, Cooperação e Transparência das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino do Piauí (PACTUE/PI);
- 10 Programa de Autogerenciamento da Unidade Escolar do estado do Rio Grande do Norte (PAGUE/RN);
- 11 Programa RN Literário/Cheque-livro com recursos descentralizados para aquisição de livros em feira de livros, da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Norte (Seduc/RN);

Centro-Oeste:

- 12 Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola (PROESCOLA) e Merenda Escolar da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduc/GO);
- 13 Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (DF);
- 14 Programa de Recursos Descentralizados do estado de Mato Grosso (PROREDE/MT);
- 15 Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (Seduc/MT);
- 16 Recursos para Projeto Político Pedagógico (PPP-SEDUC/MT);
- 17 Verba emergencial da Seduc/MT;
- 18 Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PDE-Seduc/MS);

Sudeste:

- 19 Programa Estadual de Dinheiro Direto na Escola do estado de Espírito Santo (PEDDE/ES);

- 20 Verbas de Manutenção e Custeio para Caixas Escolares, da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG);
- 21 Verba para Manutenção do Prédio Escolar /Mutirão Trato na Escola, da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) do Estado de São Paulo (FDE/SP);
- 22 Despesa Miúda de Pronto Pagamento, da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (DMPP/SP);
- 23 Projeto Orçamento Participativo Jovem (para Grêmios estudantis), da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP);
- 24 Cota Extra da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ);
- 25 Verbas de manutenção e complementação da merenda da SEEDUC/RJ;

Sul:

- 26 Fundo Rotativo da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná (SEE/PR);
- 27 Cartão de Pagamento do Estado de Santa Catarina (CPESC), aderido pela Secretaria de Estado da Educação (SED/SC);
- 28 Programa de Autonomia Financeira da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PAF-Seduc/RS);
- 29 Programa Nota Fiscal Gaúcha (para entidades da educação) da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul;

Pode-se dizer que as escolas estaduais da região Norte acabam sendo prejudicadas em comparação às escolas estaduais de outros estados e regiões do país, no que tange ao recebimento de outros recursos financeiros descentralizados, já que, segundo os dados obtidos, de sete estados da região Norte, apenas dois contam com outros programas/procedimentos para além do PDDE. Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, todos os estados oferecem procedimentos de transferência de recursos financeiros descentralizados para as escolas, na região Nordeste também, com exceção do estado de Sergipe. Estas são informações obtidas a partir das respostas indicadas pelos participantes da enquete, portanto, há que direcionar outras pesquisas para estes estados para verificar se de fato não existem programas/procedimentos provenientes dos governos estaduais nestas localidades.

O banco de dados permitiu filtrar também as respostas da dependência administrativa municipal, cruzando as indicações obtidas com o código INEP da escola (campo não-

obrigatório da enquete), o que detectou 42 (quarenta e dois) programas/procedimentos provenientes de governos municipais, os quais também podem constituir objetos para outras pesquisas que se interessem sobre o tema:

Norte:

- 1 Programa de Valorização das Escolas Municipais de Cacoal (PROVENC), da prefeitura municipal de Cacoal/RO;
- 2 Programa de Apoio Financeiro Municipal (PROAFIM) da prefeitura de Guajará-Mirim/RO;
- 3 Programa de Repasses Financeiros (PROREFI) às Unidades Escolares da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Pimenta Bueno/RO;
- 4 Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais (Proafem) da prefeitura de Porto Velho/RO;
- 5 Programa Dinheiro na Escola (PDE) por convênio entre associações de pais e professores e a prefeitura municipal de Rio Crespo/RO;
- 6 Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada da prefeitura de Almas/TO;

Nordeste:

- 7 Programa para a Autonomia Financeira da Escola (PROAFE), da prefeitura de Juazeiro/BA;
- 8 Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) da prefeitura de Fortaleza/CE;
- 9 Recursos Oriundos do Orçamento Municipal (ROM) da prefeitura de Natal/RN;
- 10 Fundo Rotativo da Prefeitura Municipal de Teresina/PI;
- 11 Suprimentos Individuais para unidades educacionais da Secretaria de Educação e Cultura da prefeitura de Recife/PE;
- 12 Programa de Manutenção das Escolas Municipais de Mossoró/RN (PROMEM);
- 13 Programa de Repasse de Recursos Financeiros (Prefin) da prefeitura de Aracajú/SE;

Centro-Oeste:

- 14 Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais Públicas Municipais (PAFIE) da Prefeitura Municipal de Anápolis/GO;

- 15 Programa de Autonomia Financeira da Instituição Educacional (PAFIE) da Prefeitura Municipal de Goiânia/GO
- 16 Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola da prefeitura de Mineiros/GO (PMDDE);
- 17 Programa Dinheiro Direto na Escola Municipal, da prefeitura de Canarana/MT (PDDE-M);
- 18 Recurso Municipal da prefeitura de Cuiabá/MT;
- 19 Programa Dinheiro Direto na Escola Municipal (PDDEM) da prefeitura de Tapurah/MT;

Sudeste:

- 20 Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) da prefeitura municipal de Boa Esperança/ES;
- 21 Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola (PMDDE) da prefeitura municipal de Pedro Canário/ES;
- 22 Recurso para Manutenção da Escola/Verba do Caixa Escolar do Município de Contagem/MG;
- 23 Transferência de Recursos Financeiros aos Caixas Escolares – Projeto Manutenção das Escolas Municipais da prefeitura de Caeté/MG;
- 24 Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM) da prefeitura de Governador Valadares/MG;
- 25 Verba de Manutenção das Escolas Municipais da Prefeitura de Vespasiano/MG;
- 26 Despesa Miúda e de Pronto Pagamento (DMPP) do município de Queimados/RJ;
- 27 Sistema Descentralizado de Pagamentos (SDP), da prefeitura do Rio de Janeiro/RJ;
- 28 Atividade Financeira de Gestão Escolar Descentralizada (GFED) da prefeitura de São José do Vale do Rio Preto/RJ;
- 29 Programa de Recursos Descentralizados (PROREDE) da prefeitura de Guarulhos/SP;
- 30 Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da Prefeitura de São Paulo/SP;
- 31 Verba de adiantamento da prefeitura municipal de São Paulo;

- 32 Termos de colaboração entre as unidades educacionais da rede municipal e a prefeitura de Sertãozinho/SP;

Sul:

- 33 Programa Fundo Rotativo Municipal da Prefeitura Municipal de Curitiba/PR;  
 34 Termos de Colaboração entre escolas municipais e a prefeitura de Foz do Iguaçu/PR;  
 35 Recursos Financeiros a Título de Subvenção para entidades sem fins lucrativos da Prefeitura Municipal de Morretes/PR;  
 36 Programa Fundo Descentralizado (PFD), da Prefeitura de Piraquara/PR;  
 37 Programa de Adiantamento de Despesas (PAD), da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa/PR;  
 38 Programa de Descentralização Financeira e Escola Aberta (PDEA), da Secretaria Municipal de Educação da prefeitura de Florianópolis/SC;  
 39 Programa de Descentralização Financeira da Prefeitura de Rio do Sul/SC;  
 40 Programas de conveniamento entre escolas municipais e a Secretaria Municipal de Educação do município de Alvorada/RS;  
 41 Programa de Descentralização Financeira da Secretaria Municipal de Educação e Pesquisa da prefeitura de Cachoeirinhas/RS;  
 42 Programa de Apoio Financeiro às Escolas Públicas Municipais da prefeitura de Ijuí/RS (PROAFEM);

As listagens anteriores abrem possibilidades de investigação sobre a capacidade econômica dos estados/municípios listados, a fonte, os critérios de definição de montantes e repasses, a destinação/possibilidade de gastos e os processos de prestação de contas destes recursos, sejam de origem estadual ou municipal, podendo direcionar estudos que se interessem em compreender e avaliar as políticas públicas de gestão financeira escolar, mais especificamente de descentralização de recursos financeiros para escola, procedimentos estes que têm sido criados em todo o país, como demonstrado pela pesquisa, e que carecem de estudos, de acompanhamento, fiscalização e compreensão sobre suas implicações para a realidade da escola pública, o que contribuiria para a (re)formulação e implementação de políticas neste sentido, em âmbito nacional.

Ainda nesta discussão, sobre outras fontes de recursos financeiros para as escolas, foi elaborado o quadro a seguir, com a análise feita por estado e região, conforme as possibilidades de alternativas da questão 6, Bloco 1.

QUADRO 6: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR ESTADO E REGIÃO

Un. Fed. / Alternativas*	N. casos	A	%	B	%	C	%	D	%
NORTE									
AC	7	4	57,1%	0	0,0%	2	28,6%	1	14,3%
AM	6	4	66,7%	3	50,0%	1	16,7%	0	0,0%
AP	4	2	50,0%	0	0,0%	1	25,0%	1	25,0%
PA	48	32	66,7%	9	18,8%	8	16,7%	1	2,1%
RO	14	4	28,6%	2	14,3%	0	0,0%	9	64,3%
RR	1	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TO	24	9	37,5%	2	8,3%	11	45,8%	5	20,8%
Total N	104	56	53,8%	16	15,4%	23	22,1%	17	16,3%
NORDESTE									
AL	11	7	63,6%	0	0,0%	3	27,3%	1	9,1%
BA	254	206	81,1%	5	2,0%	41	16,1%	5	2,0%
CE	38	28	73,7%	2	5,3%	5	13,2%	4	10,5%
MA	30	27	90,0%	1	3,3%	2	6,7%	0	0,0%
PB	56	41	73,2%	0	0,0%	18	32,1%	0	0,0%
PE	81	46	56,8%	2	2,5%	29	35,8%	7	8,6%
PI	45	24	53,3%	0	0,0%	18	40,0%	3	6,7%
RN	66	43	65,2%	1	1,5%	15	22,7%	7	10,6%
SE	10	8	80,0%	0	0,0%	1	10,0%	1	10,0%
Total NE	591	430	72,8%	11	1,9%	132	22,3%	28	4,7%
CENTRO-OESTE									
DF	3	0	0,0%	0	0,0%	3	100,0%	0	0,0%
GO	88	39	44,3%	9	10,2%	37	42,0%	9	10,2%
MT	138	26	18,8%	9	6,5%	100	72,5%	10	7,2%
MS	20	9	45,0%	4	20,0%	7	35,0%	1	5,0%
Total CO	249	74	29,7%	22	8,8%	147	59,0%	20	8,0%
SUDESTE									
ES	41	12	29,3%	5	12,2%	20	48,8%	6	14,6%
MG	133	83	62,4%	24	18,0%	13	9,8%	27	20,3%
RJ	47	17	36,2%	2	4,3%	19	40,4%	9	19,1%
SP	256	54	21,1%	72	28,1%	124	48,4%	54	21,1%
Total SE	477	166	34,8%	103	21,6%	176	36,9%	96	20,1%
SUL									
PR	158	60	38,0%	77	48,7%	29	18,4%	42	26,6%
RS	124	38	30,6%	42	33,9%	56	45,2%	9	7,3%
SC	41	8	19,5%	32	78,0%	6	14,6%	5	12,2%
Total S	323	106	32,8%	151	46,7%	91	28,2%	56	17,3%
TOTAL	1744	832	47,7%	303	17,4%	569	32,6%	217	12,4%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- B) Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- C) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- D) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Interessante notar que a maioria das escolas da região Norte e Nordeste novamente demonstra que não conta com recursos de outras fontes, para além do PDDE, já que 53,8% dos respondentes da região Norte indicaram alternativa A e 72,8% da região Nordeste também, confirmando a análise anterior quanto às respostas da questão 7, independentemente da dependência administrativa da escola, com destaque para os estados AM, PA e AC (Norte) e MA, BA e SE (Nordeste). Uma discussão sobre a prioridade educacional das políticas públicas

nestas regiões seria necessária, acompanhada de estudos sobre a capacidade econômica de cada estado e/ou município, contribuindo para o debate sobre o papel redistributivo e o pacto federativo entre União, estados e municípios na oferta da educação básica.

Já na região Centro-Oeste, apenas 29,7% dos respondentes indicaram a alternativa A, informando que a maioria (59,0%) conta com outros recursos para além do PDDE, provenientes dos governos estaduais (alternativa C), com destaque para o estado de MT. Isto se justifica pelo fato de a enquete ter contado com a participação de um maior número de escolas estaduais (151) do que de escolas municipais (85) na região Centro-Oeste.

Neste mesmo sentido, as escolas das regiões Sul e Sudeste também indicaram, em sua maioria, contar com recursos dos governos estadual ou municipal.

A maioria das escolas da região Sudeste optou pela alternativa C (referente aos recursos estaduais), representando 36,9% dos casos desta região, com destaque para os estados de ES e SP, sendo que na região Sudeste, a enquete contou com a participação de um número maior de respondentes da rede municipal (240) do que da rede estadual (170).

Da mesma maneira, 28,2% das escolas da região Sul indicaram contar com recursos dos governos estaduais (alternativa C) – considerando que a enquete também teve uma parcela maior de respondentes das redes municipais (195) do que das estaduais (57).

Em relação a alternativa D, sobre receber recursos dos governos municipais, o quadro anterior demonstra pequena capacidade econômica por parte das prefeituras, especialmente das regiões Nordeste (apenas 4,7%) e Centro-Oeste (8%). Somente 12,4% dos respondentes afirmaram contar com recursos dos governos municipais, em sua maioria nas regiões Sudeste (20,1%) e Sul (17,3%), com destaque para os estados de SP e PR. Estas informações demonstram que poucos municípios subsidiam (ou são capazes de subsidiar) políticas educacionais de transferência de recursos descentralizados para suas escolas.

Sobre a arrecadação de recursos próprios (alternativa B), pode-se constatar que a região que mais indica contar com este tipo de recurso é a região Sul (46,7%), com destaque para SC, em que 78,0% das escolas respondentes indicaram contar com esta fonte, e para PR, com 48,7%. Estes achados corroboram com estudos como de Viana (2019) e Souza (2009), que também relatam sobre a prevalência dos recursos próprios sobre os recursos transferidos nestas localidades. Diferentemente de estudos da região Sudeste, em que representam 21,6%, com destaque para o RJ, com indicação de que apenas 4,3% de suas escolas contam com este tipo de recurso. Além das regiões Norte, com 15,4% de indicação pela alternativa B, apenas 1,9% dos casos da região Nordeste, e 8,8% na região Centro-Oeste.



Realizando a análise desta mesma pergunta (questão 6, Bloco 1), mas com a perspectiva das etapas ou modalidades de ensino das escolas respondentes, a pesquisa revela algumas constatações expressivas.

QUADRO 7: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR ETAPA E MODALIDADE DE ENSINO

Etapa e modalidade / Alternativas*	N. de casos	A	%	B	%	C	%	D	%
Ed. Infantil - creche	218	148	67,9%	42	19,3%	16	7,3%	42	19,3%
Ed. Infantil - pré-escola	654	425	65,0%	148	22,6%	37	5,7%	109	16,7%
EF - anos iniciais	1140	640	56,1%	209	18,3%	233	20,4%	167	14,6%
EF - anos finais	803	342	42,6%	111	13,8%	363	45,2%	58	7,2%
Ensino Médio	409	55	13,4%	58	14,2%	343	83,9%	3	0,7%
Ed. Especial	126	47	37,3%	46	36,5%	53	42,1%	31	24,6%
Ed. de Jovens e Adultos (EJA)	413	192	46,5%	49	11,9%	181	43,8%	48	11,6%
Ed. Escolar Indígena	5	3	60,0%	1	20,0%	1	20,0%	0	0,0%
Ed. do Campo	79	46	58,2%	4	5,1%	26	32,9%	5	6,3%
Educação Escolar Quilombola	7	7	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ed. Profissional	45	7	15,6%	8	17,8%	40	88,9%	1	2,2%
Escola de E. em Tempo Integral	87	28	32,2%	15	17,2%	47	54,0%	9	10,3%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- B) Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- C) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- D) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

A primeira análise é quanto à alternativa A: quais etapas e modalidades de ensino mais dependem do PDDE, por não contarem com recurso de nenhuma outra fonte? Segundo as respostas da enquete, considerando as 12 etapas e modalidades listadas, a educação escolar quilombola é a que mais depende dos recursos do PDDE, possuindo 7 respondentes, 100% dos quais indicaram não receber recursos de outras fontes. Em ordem decrescente temos a creche (com 67,9% dos casos desta modalidade), pré-escola (65,0%), educação indígena (60,0%), educação do campo (58,2%) e anos iniciais do ensino fundamental (56,1%). As escolas que

indicaram receber recursos de outras fontes (não necessariamente mais volumosos, com mais frequência ou mais significativos, mas apenas significando que o PDDE não é a única fonte de recursos da escola) são, em ordem crescente: escolas de ensino médio (13,4%), de educação profissional (15,6%), Escola de Ensino em Tempo Integral (32,2%), educação especial (37,3%), anos finais do ensino fundamental (42,6%) e EJA (46,5%).

Estas informações deveriam ser levadas em conta pelo FNDE ao elaborar os critérios de repasses do programa, considerando quais etapas e modalidades não possuem outras fontes de recursos, em sua maioria.

Quanto às escolas contarem com recursos provenientes de arrecadações (alternativa B), chama-se atenção para o fato de que as escolas que mais arrecadam são as escolas privadas de educação especial, já que 36,5% das escolas desta modalidade indicaram esta alternativa, o que constata as observações feitas anteriormente quanto à maior participação das famílias na educação especial e o atrelamento entre participarem da escola e colaborarem financeiramente com ela. Esta constatação revela que as famílias com crianças matriculadas na educação especial têm tido maior custo na educação de seus filhos e filhas, arcando com parte significativa de sua renda com uma demanda que deveria ser sanada pelo Estado. Compreende-se a necessidade de salas multifuncionais e materiais específicos para o atendimento de alunos da educação especial, mas chama-se atenção para o fato de que se as famílias tomarem para si esta responsabilidade, pode acontecer do Estado se acostumar com a omissão de seu papel em 100% desta oferta, uma implicação não apenas para a educação especial, mas para a educação como um todo.

De outro lado, revela-se que uma parcela muito pequena das escolas da educação do campo, por exemplo, indicou contar com recursos provenientes de arrecadações e contribuições (5,1%). Um percentual que se revela nulo (0,0%) em relação às escolas de educação quilombola. Outros exemplos de baixa arrecadação são as escolas de EJA (11,9%), anos finais do ensino fundamental (13,8%) e ensino médio (14,2%). Ou seja, estas etapas e modalidades demonstram contar menos com recursos próprios e, portanto, necessitam de quase exclusivamente de recursos transferidos.

A observação do percentual que optou pela alternativa C deixa clara a preponderância dos recursos provenientes dos governos estaduais no atendimento das escolas de educação profissional (o maior percentual dentre os casos, com 88,9% de indicação por esta alternativa), ensino médio (83,9%) e escola de ensino em tempo integral (54,0%), seguindo também a responsabilidade pela oferta de cada etapa. Neste mesmo sentido, observando os percentuais que correspondem às escolas que optaram pela alternativa D (quanto a receber recursos do

município), nota-se a primazia das escolas de educação especial (24,6%), seguida da creche (19,3%) e pré-escola (16,7%), mesmo assim, percentuais ainda pequenos em comparação ao total de escolas municipais, confirmando que a grande maioria das escolas municipais não recebem recursos transferidos pelas prefeituras.

Os últimos enfoques quanto a esta análise são sob o ponto de vista do número de alunos das escolas participantes (faixas de matrícula), no Quadro 8, e suas localidades (rural ou urbana), no Quadro 9.

QUADRO 8: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULA

Faixas de matrículas / Alternativas *	N. de casos	A	%	B	%	C	%	D	%
1 a 49	92	74	80,4%	11	12,0%	8	8,7%	6	6,5%
50 a 100	157	93	59,2%	37	23,6%	40	25,5%	14	8,9%
101 a 200	347	193	55,6%	68	19,6%	75	21,6%	48	13,8%
201 a 300	291	153	52,6%	50	17,2%	73	25,1%	39	13,4%
301 a 400	224	106	47,3%	44	19,6%	66	29,5%	27	12,1%
401 a 500	153	58	37,9%	20	13,1%	70	45,8%	14	9,2%
501 a 600	124	45	36,3%	22	17,7%	53	42,7%	18	14,5%
601 a 700	88	31	35,2%	13	14,8%	40	45,5%	12	13,6%
701 a 800	75	24	32,0%	11	14,7%	34	45,3%	12	16,0%
801 a 900	47	14	29,8%	7	14,9%	25	53,2%	8	17,0%
901 a 1.000	37	14	37,8%	4	10,8%	21	56,8%	2	5,4%
1.001 a 1.200	53	15	28,3%	7	13,2%	30	56,6%	10	18,9%
1.201 a 1.500	33	6	18,2%	7	21,2%	20	60,6%	4	12,1%
1.501 a 2.000	15	3	20,0%	2	13,3%	9	60,0%	3	20,0%
Mais de 2.000	8	3	37,5%	0	0,0%	5	62,5%	0	0,0%
Total de casos	1.744	832	47,7%	303	17,4%	569	32,6%	217	12,4%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- B) Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- C) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- D) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Alguns dos dados mais expressivos apresentados pelo Quadro 8 são: primeiramente, a maioria de respondentes que informou contar apenas com recursos do PDDE (alternativa A) possui de 1 a 49 alunos, representando 80,4% destes casos, ou seja, provavelmente constituem-se como escolas rurais, com ou sem UEx, já que em torno de 70,0% das escolas rurais optaram por esta alternativa também (como nota-se no próximo quadro).

Escolas com mais de 1.500 alunos parecem arrecadar menos, já que menos de 13,0% das escolas destas faixas indicaram contar com recursos próprios, o que leva a pensar que quanto mais alunos, mais esforço para promover ações de arrecadação e por mais dinheiro que se angarie, ainda seria insuficiente para as demandas de uma escola deste porte.

Escolas com maior quantidade de alunos, dentre as faixas de 1.201 a mais de 2.000 matrículas, indicaram, com mais de 60,0% das indicações de respostas, receber recursos do governo estadual, o que se justifica, pois são provavelmente escolas das redes estaduais, de grande porte. Já as escolas com menor quantidade de alunos, dentre as faixas de 50 a 500 matrículas, indicaram receber recursos do governo municipal apenas entre 9,0% e 14,0% dos casos, aproximadamente.

Já o Quadro 9 traz informações sobre esta análise do ponto de vista da localidade das escolas, conforme apresentado a seguir.

QUADRO 9: EXISTEM OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA, ALÉM DAQUELES PROVENIENTES DO PDDE E SUAS AÇÕES AGREGADAS? – ANÁLISE POR LOCALIDADE (RURAL X URBANA)

Alternativas*		N. de Casos	A	%	B	%	C	%	D	%
Localidade	Escola urbana, com UEx própria	1263	510	40,4%	224	17,7%	476	37,7%	172	13,6%
	Escola urbana, sem UEx própria	22	11	50,0%	3	13,6%	5	22,7%	7	31,8%
	Escola rural, com UEx própria	404	292	72,3%	46	11,4%	61	15,1%	19	4,7%
	Escola rural, sem UEx própria	25	18	72,0%	3	12,0%	7	28,0%	1	4,0%
	Escola privada de ed. especial (com E. Mantenedora)	30	1	3,3%	27	90,0%	20	66,7%	18	60,0%
Total		1744	832	47,7%	303	17,4%	569	32,6%	217	12,4%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- B) Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- C) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- D) Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.

Constata-se que a grande maioria das escolas rurais (mais de 70,0%), com ou sem UEx, indica não contar com recursos de outras fontes, apenas do PDDE. O programa parece ser

primordial para em torno da metade das escolas urbanas também, que indicaram não possuir recursos de outros programas/procedimentos. Já as escolas privadas de educação especial indicaram que não contam exclusivamente com o PDDE (apenas 3,3% de escolha pela alternativa A), possuindo recursos de outras fontes, como do governo estadual (66,7%, alternativa C) e do governo municipal (60,0%, alternativa D), mas, principalmente, provenientes de arrecadações de recursos próprios (90,0% dos respondentes indicaram alternativa B).

Aproximadamente 17,7% do total de escolas urbanas, com e sem UEx, indicaram contar com a arrecadação de recursos próprios, o que se demonstra um percentual baixo. Em torno de 11,4% do total de escolas rurais indicaram contar com arrecadação de recursos próprios (alternativa B).

A maioria das escolas que indicou receber recursos do governo estadual (alternativa C) são escolas urbanas, com UEx (37,7%), e a maioria que indicou receber recursos do governo municipal (alternativa D) são escolas urbanas, sem UEx própria (31,8%), o que significa que os recursos transferidos pelas prefeituras não necessitam ser geridos pela associação coletiva representante da comunidade escolar, podendo ser administrados por um funcionário da escola, geralmente o/a diretor/a, por exemplo, o que descontra a preocupação com a gestão democrática dos recursos financeiros transferidos a estas escolas pelas prefeituras.

As duas perguntas analisadas anteriormente (questões 6 e 7, do Bloco 1) foram elaboradas pensando em estudos futuros sobre a gestão financeira escolar, pois são questões que vão além do objetivo central da presente tese, já que questionam sobre outras fontes de recursos, para além do PDDE, mas cujas indicações de respostas constituem como análises relevantes para a proposta da pesquisa, pois o recebimento de recursos de outras fontes influencia a gestão financeira dos recursos do PDDE.

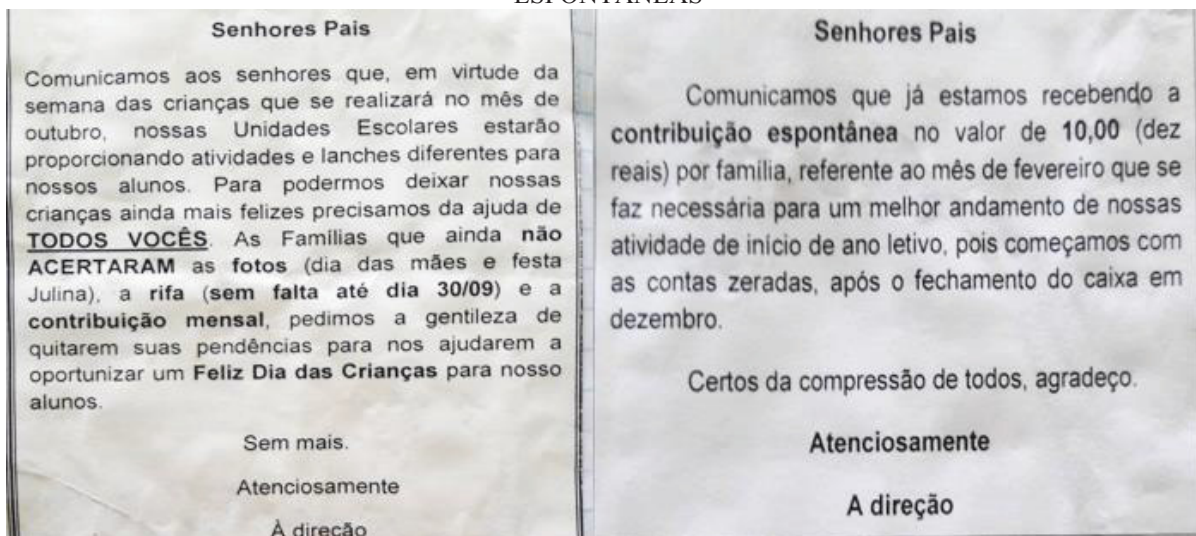
#### 4.2.1.1 Sobre os recursos próprios

Ao analisar o recebimento de recursos de outras fontes, para além do PDDE, o estudo se deparou com uma comparação entre a representatividade dos recursos provenientes do PDDE em relação aos recursos próprios, arrecadados pelas próprias escolas, o que trouxe a necessidade de levantar uma discussão sobre o que significa e como se dá a participação das famílias e da comunidade escolar, em geral, neste processo de arrecadação – especialmente na região sul (conforme os dados coletados pela enquête).

Alguns exemplos foram detectados pela própria pesquisa pré-teste, realizada em quatro escolas municipais de Santa Catarina, como subsídio anterior à etapa de elaboração da enquete nacional – os resultados da pesquisa pré-teste foram publicados em Viana (2019) e são utilizados, com maior detalhamento, na discussão a seguir.

A pesquisa coletou, em campo, alguns bilhetes/comunicados que foram enviados às famílias das crianças, solicitando “contribuições espontâneas”:

FIGURA 7: BILHETES/COMUNICADOS DAS ESCOLAS SOLICITANDO CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS



FONTE: Registros dos cadernos do Caixa Escolar da CMEI, coletados pela pesquisa de campo pré-teste, publicados em Viana (2019).

O sentido dado pela linguagem do bilhete condiciona a “ajuda de todos”, com ênfase na palavra “todos”, como se todas as famílias (referida como “senhores pais”) pudessem ou deveriam ajudar a escola financeiramente, condicionando esta contribuição à felicidade das crianças, ou seja, com um apelo emocional, já que isto proporcionaria “atividades e lanches diferentes” para “deixar nossas crianças ainda mais felizes” e “oportunizar um Feliz dia das Crianças”.

Além de correlacionar a ajuda financeira à felicidade das crianças, o tom do bilhete denota, que havia um acordo prévio em contribuir financeiramente com a escola, ao utilizar os termos “as famílias que ainda não acertaram (...) a contribuição mensal, pedimos a gentileza de quitarem suas pendências” (Bilhete 1, CMEI, grifos da autora), e se direciona especialmente às famílias que não contribuíram até aquele momento, para que se deem conta de que “ainda há tempo” de contribuir, sendo que, na verdade, a “contribuição mensal” não é tratada como uma doação, de forma espontânea, pois usa as palavras “quitarem suas pendências”, o que representa

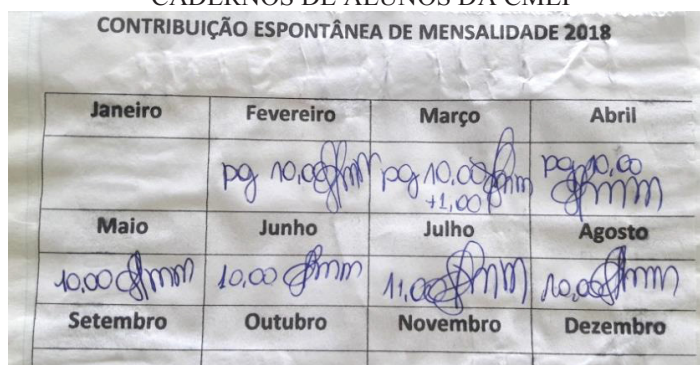


o significado de pagar uma dívida, como se a contribuição fosse uma obrigação a ser paga por parte das famílias.

No segundo bilhete, verifica-se que apesar do termo “contribuição espontânea”, a direção da escola estipula um valor de dez reais por família, especialmente ao mês de início das aulas, fevereiro, “pois começamos com as contas zeradas, após fechamento do caixa em dezembro”, o que pode gerar preocupações por parte das famílias, pois “contas zeradas” parece significar que a escola não possui condições financeiras para operar normalmente caso as famílias não contribuam financeiramente, sendo esta uma condição “necessária para um melhor atendimento de nossas atividades de início de ano letivo” (Bilhete 2, CMEI, grifos da autora), como se a escola fosse uma empresa privada, com “fechamento de caixa”, esvaziando seu caráter público e gratuito, tornando suas condições financeiras para “um melhor atendimento” uma responsabilidade das famílias, e não do Estado.

A próxima figura é um registro de pagamento individual, colado nos cadernos ou agendas dos alunos, para a “Contribuição Espontânea de Mensalidade de 2018”, que evidencia o caráter de cobrança regular por parte da escola, transmitindo uma sensação de pendência quanto aos meses que não foram preenchidos e débito, ou dever, em relação aos meses que estão por vir, com anotações dos valores doados e assinatura da professora que o coletou e o repassou para a APP.

FIGURA 8: CALENDÁRIO PARA “CONTRIBUIÇÃO ESPONTÂNEA DE MENSALIDADE DE 2018” – CADERNOS DE ALUNOS DA CMEI



Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
	pg 10,00	pg 10,00 +1,00	pg 10,00
Maio	Junho	Julho	Agosto
10,00	10,00	11,00	10,00
Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro

FONTE: Registro das agendas e cadernos de alunos da CMEI, coletados pela pesquisa de campo pré-teste, publicados em Viana (2019).

Quais as consequências do desenvolvimento da cultura de cobrança por recursos próprios, tanto para as escolas quanto para as famílias?

Remetendo novamente as informações do Quadro 6, 46,7% das escolas da região Sul afirmaram contar com recursos provenientes de arrecadações, sendo que as escolas de Santa Catarina representam 78% desta parcela. Um percentual alto em comparação aos demais



estados e demais regiões geográficas, à custo de destituir o caráter público da escola pública e contrariar a própria constituição brasileira, que prevê a gratuidade do ensino público.

Além disso, esta arrecadação despende quantidade significativa de energia e tempo (ou até de recursos financeiros) para realização de festas, rifas e ações que buscam angariar dinheiro, mas que requerem grande nível de esforço e organização por parte da escola, inclusive de responsabilidade pela prestação de contas destes recursos, já que são doações, as quais não demandam os mesmos critérios de utilização e fiscalização que demandariam recursos governamentais, mas implicam preocupação quanto à transparência e ao controle destas contribuições.

Para as famílias, a consequência seria também quanto à própria noção sobre o papel da escola pública e sobre quem deve ser seu provedor (que deveria ser exclusivamente o Estado, com recursos provenientes dos impostos, já pagos pelas famílias), além do prejuízo à própria renda familiar, com uma despesa que não deveria fazer parte de seus gastos regulares, e, finalmente, mas não menos importante, o constrangimento das famílias e das crianças que acabam sendo expostas, perante os demais colegas, sobre possuir ou não condições de doar dinheiro para a escola, o que constitui embaraço também aos professores que precisam repassar estes bilhetes e coletar o valor doado, lidando com esta situação em meio às atividades com as crianças.

A arrecadação de recursos próprios auxilia de maneira suplementar a gestão financeira da escola, já que complementa os recursos transferidos pelo PDDE e corresponde a parcela significativa do montante anual das escolas da região sul, contudo, esta prática depende das condições sócio econômicas de cada localidade.

Ao considerar a insuficiência de recursos governamentais para atender as necessidades da escola, é de se compreender que a gestão busque por recursos próprios, até por permitirem maior liberdade na escolha das compras e serviços a serem adquiridos, sendo independentes das regulamentações de um programa governamental, contudo, é necessário refletir e questionar esta prática, pois é uma ação contrária à gratuidade do ensino público e que pode trazer consequências ainda mais custosas para a comunidade escolar, ou até a omissão do Estado em atender esta demanda.

A questão 8 (Bloco 1) da enquete (não obrigatória), complementa esta discussão, ao perguntar se o respondente concordaria com a seguinte afirmação: “A) Arrecadar recursos financeiros por meio de doações, festas, rifas etc. causa constrangimento à comunidade escolar e exige grandes esforços de tempo e energia por parte da escola”. Dos participantes que optaram por responder esta questão, 404 casos concordam com tal afirmação, sendo 4,5% destes casos

de escolas privadas de educação especial, 44,6% de escolas estaduais e 51,0% de escolas municipais. O que permite dizer que a escola de educação especial, a qual constatou-se como sendo a modalidade mais arrecadadora (Quadros 7 e 9), concorda com este procedimento, já que um percentual muito baixo indicou a alternativa em questão, contudo, a grande maioria das escolas municipais e estaduais indica constrangimento quanto às arrecadações.

Além disso, a maioria que optou por esta alternativa era de escola urbana (80,0% destes respondentes), o que significa que mesmo sendo as escolas urbanas as que arrecadam mais (conforme Quadro 9), 80,0% delas sente-se constrangida e concorda que esta ação demanda demasiados esforços e dispêndio de tempo por parte da escola.

A região Sul, que foi constatada como a região mais arrecadadora, contou com o total de 323 participantes na enquete, dos quais 120 optaram por esta alternativa. Ou seja, mesmo sendo a região mais arrecadadora (Quadro 6), pode-se dizer que 37,2% dos respondentes concorda que arrecadar recursos financeiros por meio de doações, festas, rifas etc. causa constrangimento e exige grandes esforços por parte da escola. Isto indica que apesar da região Sul ser a que mais arrecada recursos próprios, uma parcela significativa de escolas desta região discorda deste procedimento. Santa Catarina, por exemplo, que segundo o banco de dados era o estado que mais indicou contar com a arrecadação de recursos próprios, contou com a participação de um total de 41 respondentes da enquete, sendo que 16 deles concordam com esta afirmação, ou seja, 39,0% das escolas de Santa Catarina, apesar de serem grandes arrecadadoras, indicariam constrangimento e excessivo esforço nestas ações.

Fazendo a análise da questão 8 (Bloco 1) com relação à modalidade ou etapa dos respondentes que optaram pela alternativa A, tem-se que a maior incidência foi de escolas dos anos iniciais do ensino fundamental (com 60 casos, dos 404 respondentes da questão 8), com 14,9% de indicação por parte desta etapa, que é de fato a etapa com maior quantidade de escolas, segundo dados do Censo Escolar do Inep.

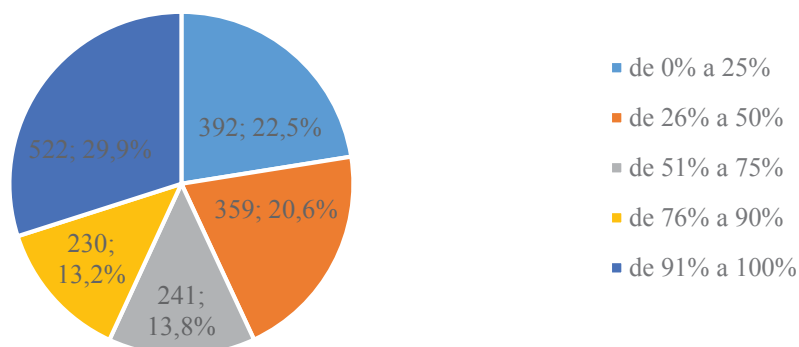
Quanto à esta mesma análise, mas considerando as faixas de matrícula, constatou-se que a maioria que concorda com esta afirmação representa escolas com 101 a 200 alunos (87 casos, dos 404 respondentes, ou 21,5%) e 201 a 300 (59 casos, ou 14,6%), que são também as duas maiores faixas de matrículas que representam a maioria dos respondentes da pesquisa e dos dados do Censo Escolar Inep, o que traz maior legitimidade para este achado.

Outra questão da enquete a ser enfocada nesta categoria de análise, que pode auxiliar a responder quanto os recursos do PDDE representam para a realidade da gestão financeira das escolas participantes do estudo, em comparação a recursos de outras fontes, é a questão de

número 9, do Bloco 1, a qual pergunta: “Em sua opinião, qual o percentual que o PDDE representa diante do total de recursos administrados pela sua escola, aproximadamente?”.

As respostas indicaram que a maioria das escolas (522 casos, ou 29,9%) indicou que o PDDE representa entre 91% a 100% do total dos recursos geridos pela escola:

GRÁFICO 6: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA (QUESTÃO 9, BLOCO 1)



FONTE: A autora.

Cruzando as respostas dadas na perspectiva da dependência administrativa, constata-se que as escolas que mais dependem do Programa são escolas municipais (42,0%), que indicaram que o PDDE representa de 91% a 100% do total de recursos administrados pela escola, enquanto as escolas privadas de educação infantil foram as que indicaram menor representatividade do PDDE para com o montante da escola, já que 90,9% delas afirmaram que o Programa representa de 0% a 25% do montante gerido pela escola, seguido por escolas federais (37,5) e estaduais (33,6%), conforme demonstra tabela abaixo:

TABELA 7: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (QUESTÃO 9, BLOCO 1)

Alternativas	N. Casos (N)	de 0% a 25% (A)	% (A/N)	de 26% a 50% (B)	% (B/N)	de 51% a 75% (C)	% (C/N)	de 76% a 90% (D)	% (D/N)	de 91% a 100% (E)	% (E/N)
Municipal	1093	154	14,1	211	19,3	133	12,2	136	12,4	459	42,0
Estadual	610	205	33,6	145	23,8	106	17,4	93	15,2	61	10,0
Federal	8	3	37,5	2	25,0	1	12,5	1	12,5	1	12,5
Privada - de ed. especial	33	30	90,9	1	3,0	1	3,0	0	0,0	1	3,0
Total	1744	392	22,5	359	20,6	241	13,8	230	13,2	522	29,9

FONTE: A autora.

Já na perspectiva da localidade das escolas, observa-se que a maioria das escolas que afirmaram depender mais do PDDE é da localidade rural, já que 49,5% das escolas rurais (com

UEx) indicaram que o Programa corresponde de 91% a 100% do total de recursos da escola. As escolas urbanas (com UEx própria) são as que indicaram menor representatividade do PDDE perante ao montante de recursos geridos, já que correspondem a maioria (23,1%) dos casos que indicaram pelo quartil de 0% a 25 % – desconsiderando as escolas privadas de educação especial, que possuem Entidade Mantenedora (EM):

TABELA 8: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR LOCALIDADE (RURAL X URBANA)

	Casos (N)	0% a 25% (A)	% (A/N)	26% a 50% (B)	% (B/N)	51% a 75% (C)	% (C/N)	76% a 90% (D)	% (D/N)	91% a 100% (E)	% (E/N)
Urbana, com UEx própria.	1263	292	23,1%	278	22,0%	193	15,3%	186	14,7%	314	24,9%
Urbana, sem UEx	22	4	18,2%	5	22,7%	5	22,7%	3	13,6%	5	22,7%
Rural, com UEx	404	63	15,6%	61	15,1%	41	10,1%	39	9,7%	200	49,5%
Rural, sem UEx	25	4	16,0%	14	56,0%	2	8,0%	2	8,0%	3	12,0%
Privada de ed. especial (com EM)	30	29	96,7%	1	3,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	1744	392	22,5%	359	20,6%	241	13,8%	230	13,2%	522	29,9%

FONTE: A autora.

Considerando a unidade federativa e a região geográfica da escola, nota-se que as escolas da região Nordeste e Norte são as que mais indicaram depender do PDDE, já que 41,5% e 32,7%, respectivamente, afirmaram que o Programa corresponde de 91% a 100% do total dos recursos geridos pela escola, em contraste com escolas da região Centro-Oeste e Sul, que foram as que menos demonstraram dependência dos recursos do PDDE, já que 44,6% e 35,0%, respectivamente, afirmaram que o PDDE corresponde de 0% a 25% do total dos recursos da escola. Lembrando que a região que mais apontou para a arrecadação de recursos próprios, provenientes de contribuições espontâneas e doações, foi a região Sul.

TABELA 9: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR REGIÃO GEOGRÁFICA

Região / Alternativas	Casos (N.)	0% a 25% (A)	% (A/N)	26% a 50% (B)	% (B/N)	51% a 75% (C)	% (C/N)	76% a 90% (D)	% (D/N)	91% a 100% (E)	% (E/N)
N	104	21	20,2%	20	19,2%	13	12,5%	16	15,4%	34	32,7%
NE	591	65	11,0%	111	18,8%	92	15,6%	16	2,7%	245	41,5%
CO	249	111	44,6%	59	23,7%	21	8,4%	22	8,8%	36	14,5%
SE	477	84	17,6%	99	20,8%	85	17,8%	87	18,2%	122	25,6%
S	323	113	35,0%	70	21,7%	32	9,9%	28	8,7%	80	24,8%

FONTE: A autora.

Em relação às etapas e modalidades de ensino, pode-se observar maior discrepância entre as escolas quanto ao nível de dependência para com o PDDE. As pré-escolas e as escolas de educação escolar indígena foram as que mais indicaram depender do Programa, representando 39,6% e 60,0% das que indicaram que os recursos do PDDE correspondem de 91% a 100% do total gerido pela escola. Enquanto as escolas de ensino em tempo integral e educação profissional foram as que indicaram menor representatividade do Programa, com 34,5% e 35,6%, respectivamente:

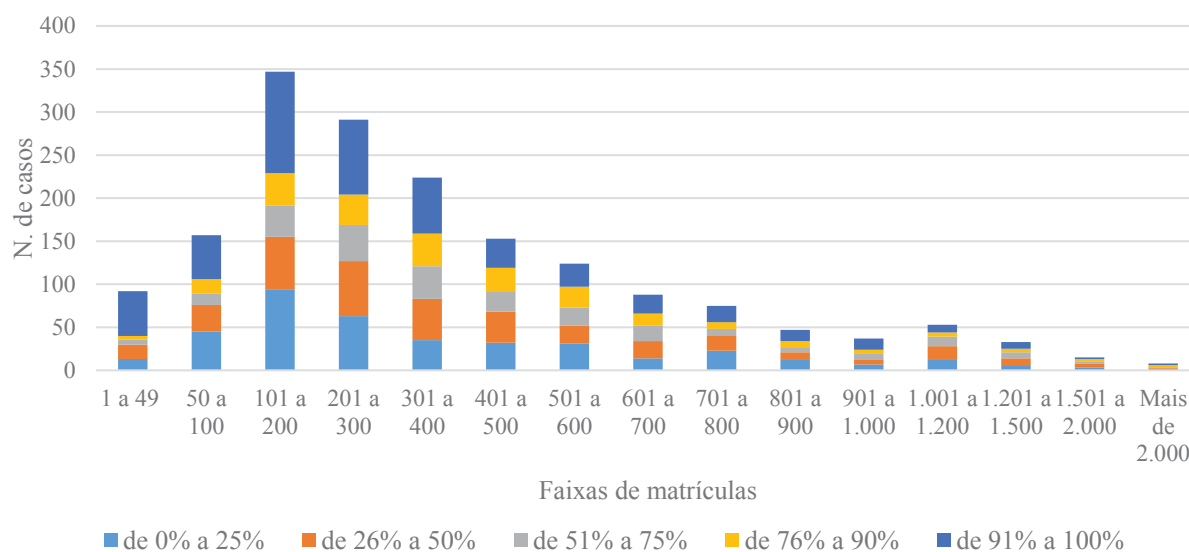
TABELA 10: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO

	Casos (N.)	0% a 25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 90%	91% a 100%
EI - creche	218	46	49	25	23	75
%	100,0%	21,1%	22,5%	11,5%	10,6%	34,4%
EI - pré-escola	654	117	133	80	65	259
%	100,0%	17,9%	20,3%	12,2%	9,9%	39,6%
EF - anos iniciais	1140	231	226	137	140	406
%	100,0%	20,3%	19,8%	12,0%	12,3%	35,6%
EF - anos finais	803	193	148	117	115	230
%	100,0%	24,0%	18,4%	14,6%	14,3%	28,6%
Ensino Médio	409	127	93	76	71	42
%	100,0%	31,1%	22,7%	18,6%	17,4%	10,3%
EJA	413	98	90	58	56	111
%	100,0%	23,7%	21,8%	14,0%	13,6%	26,9%
Ed. Escolar Indígena	5	1	1	0	0	3
%	100,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	60,0%
Ed. do Campo	79	21	25	7	3	23
%	100,0%	26,6%	31,6%	8,9%	3,8%	29,1%
Ed. Escolar Quilombola	7	2	2	1	0	2
%	100,0%	28,6%	28,6%	14,3%	0,0%	28,6%
Ed. Profissional	45	16	13	8	3	5
%	100,0%	35,6%	28,9%	17,8%	6,7%	11,1%
Escola de Ens. em Tempo Integral	87	30	16	9	13	19
%	100,0%	34,5%	18,4%	10,3%	14,9%	21,8%

FONTE: A autora.

Analisando esta questão por quantidade de matrículas das escolas, observa-se que a maior incidência de casos em que o PDDE representa entre 91% a 100% dos recursos das escolas está em aquelas que possuem de 101 a 200 alunos, em primeiro lugar, com 118 casos, e 201 a 300 alunos, em segundo lugar, com 87 casos:

GRÁFICO 7: PERCENTUAL QUE O PDDE REPRESENTA DIANTE DO TOTAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS PELA ESCOLA – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULAS



FONTE: A autora.

Finalmente, as últimas questões a serem enfocadas nesta categoria de análise, que podem orientar a reflexão sobre quanto os recursos do PDDE representam de fato para a realidade da gestão financeira das escolas, levando em conta a arrecadação de recursos próprios, são as questões de número 19 e 20, do Bloco 2.

A questão 19 pergunta: “Sua escola solicita a colaboração das famílias dos/as alunos/as com o pagamento de contribuições espontâneas?”, oferecendo algumas alternativas a serem indicadas pelo respondente, conforme apresentado pelo próximo quadro.

A questão 20, pondera: “A Constituição Federal de 1988 garante a gratuidade do ensino público (art. 206), mesmo assim, é permitida a contribuição espontânea na forma de doações para as associações escolares. Você é a favor ou contra que a escola solicite a colaboração das famílias com o pagamento de contribuições espontâneas?”, também com alternativas apresentadas a seguir.

Primeiramente, enfoca-se na questão 19, Bloco 2, a qual constata que a grande maioria das escolas do país não solicita recursos financeiros às famílias (81,9%, ou 1428 casos, que optaram pela alternativa A). Na perspectiva da dependência administrativa, tem-se que 82,3% das escolas municipais e estaduais do Brasil não solicita pela colaboração das famílias com pagamentos de “contribuições espontâneas” para a escola, enquanto 7,0% e 2,8% das escolas municipais e estaduais, respectivamente, solicitam, mensalmente, com sugestão de valor. A dependência administrativa que mais solicita por contribuições espontâneas é a rede privada de

educação especial, com 27,3% de casos que indicaram solicitar recursos das famílias mensalmente, com sugestão de valor (alternativa B):

TABELA 11: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) - ANÁLISE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Alternativas*	Dependência Administrativa				Total
	Municipal	Estadual	Federal	Privada - de ed. especial	
N. casos	1093	610	8	33	1744
Alternativa A	900	502	7	19	1428
%	82,3%	82,3%	87,5%	57,6%	81,9%
Alternativa B	77	17	0	9	103
%	7,0%	2,8%	0,0%	27,3%	5,9%
Alternativa C	16	14	0	1	31
%	1,5%	2,3%	0,0%	3,0%	1,8%
Alternativa D	15	11	1	0	27
%	1,4%	1,8%	12,5%	0,0%	1,5%
Alternativa E	73	55	0	3	131
%	6,7%	9,0%	0,0%	9,1%	7,5%
Alternativa F	3	1	0	0	4
%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%
Alternativa G	6	8	0	1	15
%	0,5%	1,3%	0,0%	3,0%	0,9%
Alternativa H	6	8	0	1	15
%	0,5%	1,3%	0,0%	3,0%	0,9%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não.
- B) Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- C) Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- D) Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- E) Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor.
- F) Sim, anualmente, com sugestão de valor.
- G) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).
- H) Sim, mensalmente, porém sem sugestão de valor.

Refletindo sobre esta questão na perspectiva da localidade das escolas participantes da pesquisa, a pesquisa identificou que as escolas rurais são as que menos contam com recursos próprios (alternativa A, com 92,0% de indicação de escolas rurais sem UEx e 88,1% de escolas rurais com UEx), conforme apresentado pela Tabela 12, evidenciando a importância de recursos governamentais, como os do PDDE, para a gestão financeira das escolas do campo. Além disso, foi detectado que 80,2% das escolas urbanas com UEx também não solicita pela contribuição financeira das famílias – evidenciando que quase vinte por cento delas solicita por doações financeiras da comunidade escolar, a maioria anualmente, mesmo sem sugestão de valor (alternativa E, com 8,2% dos casos):



TABELA 12: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR LOCALIDADE RURAL X URBANA

Alternativas* / Localidade	URBANA, COM UEx	URBANA, SEM UEx	RURAL, COM UEx	RURAL, SEM UEx	Total
N. de casos	1263	22	404	25	1744
Alternativa A	1013	16	356	23	1428
%	80,2%	72,7%	88,1%	92,0%	81,9%
Alternativa B	81	1	15	0	103
%	6,4%	4,5%	3,7%	0,0%	5,9%
Alternativa C	23	1	5	1	31
%	1,8%	4,5%	1,2%	4,0%	1,8%
Alternativa D	22	0	5	0	27
%	1,7%	0,0%	1,2%	0,0%	1,5%
Alternativa E	103	4	20	1	131
%	8,2%	18,2%	5,0%	4,0%	7,5%
Alternativa F	3	0	1	0	4
%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%
Alternativa G	13	0	2	0	15
%	1,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,9%
Alternativa H	5	0	0	0	5
%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não.
- B) Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- C) Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- D) Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- E) Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor.
- F) Sim, anualmente, com sugestão de valor.
- G) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).
- H) Sim, mensalmente, porém sem sugestão de valor.

Já com relação à região geográfica, destaca-se a região Nordeste, que foi a que mais indicou não solicitar por contribuições das famílias, com 93,6%, em contraste com a região Sul, em que 56,7% dos participantes indicaram esta alternativa. Ou seja, quase metade das escolas da região Sul (43,3%) solicita por contribuições “espontâneas”, sendo a maioria anualmente, sem sugestão de valor (19,5%, alternativa E) e mensalmente, com sugestão de valor (15,8%, alternativa B):

TABELA 13: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) - ANÁLISE POR REGIÃO GEOGRÁFICA

Região / alternativas*	N. Casos	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	F	%	G	%	H	%
N	104	80	76,9%	9	8,7%	3	2,9%	5	4,8%	6	5,8%	0	0,0%	1	1,0%	0	0,0%
NE	591	553	93,6%	10	1,7%	13	2,2%	4	0,7%	9	1,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
CO	249	223	89,6%	8	3,2%	6	2,4%	3	1,2%	6	2,4%	0	0,0%	1	0,4%	0	0,0%
SE	477	389	81,6%	25	5,2%	5	1,0%	4	0,8%	47	9,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
S	323	183	56,7%	51	15,8%	4	1,2%	11	3,4%	63	19,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1744</b>	<b>1428</b>	<b>81,9%</b>	<b>103</b>	<b>5,9%</b>	<b>31</b>	<b>1,8%</b>	<b>27</b>	<b>1,5%</b>	<b>131</b>	<b>7,5%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não.
- B) Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- C) Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- D) Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- E) Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor.
- F) Sim, anualmente, com sugestão de valor.
- G) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).
- H) Sim, mensalmente, porém sem sugestão de valor.

Considerando cada uma das unidades federativas, para além da região geográfica, pode-se analisar a tabela seguinte, destacando novamente a região Sul, onde o estado de Santa Catarina é o que mais conta com a solicitação de recursos financeiros da própria comunidade – apenas 34,1% das escolas indicaram a alternativa A, evidenciando que cerca de 65,0% por cento das escolas de SC solicitam por contribuições financeiras das famílias.

TABELA 14: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA (CONTINUA)

Un. Fed. / Alternati-vas*	N. Ca-sos	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	F	%	G	%	H	%
AC	7	7	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
AM	6	2	33,3%	3	50,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
AP	4	2	50,0%	0	0,0%	1	25,0%	0	0,0%	1	25,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
PA	48	36	75,0%	3	6,3%	1	2,1%	5	10,4%	2	4,2%	0	0,0%	1	2,1%	0	0,0%
RO	14	12	85,7%	1	7,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	7,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
RR	1	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TO	24	21	87,5%	1	4,2%	1	4,2%	0	0,0%	1	4,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total N	104	80	76,9%	9	8,7%	3	2,9%	5	4,8%	6	5,8%	0	0,0%	1	1,0%	0	0,0%
AL	11	10	90,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
BA	254	243	95,7%	3	1,2%	5	2,0%	1	0,4%	1	0,4%	0	0,0%	1	0,4%	0	0,0%
CE	38	34	89,5%	2	5,3%	2	5,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
MA	30	28	93,3%	1	3,3%	0	0,0%	0	0,0%	1	3,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
PB	56	54	96,4%	0	0,0%	1	1,8%	1	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
PE	81	76	93,8%	0	0,0%	2	2,5%	2	2,5%	1	1,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
PI	45	37	82,2%	4	8,9%	1	2,2%	0	0,0%	2	4,4%	0	0,0%	1	2,2%	0	0,0%
RN	66	61	92,4%	0	0,0%	2	3,0%	0	0,0%	3	4,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
SE	10	10	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total NE	591	553	93,6%	10	1,7%	13	2,2%	4	0,7%	9	1,5%	0	0,0%	2	0,3%	0	0,0%
DF	3	1	33,3%	2	66,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

GO	88	75	85,2 %	3	3,4 %	5	5,7 %	2	2,3 %	2	2,3 %	0	0,0 %	1	1,1 %	0	0,0 %
MT	138	129	93,5 %	1	0,7 %	1	0,7 %	1	0,7 %	4	2,9 %	0	0,0 %	2	1,4 %	0	0,0 %
MS	20	18	90,0 %	2	10,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
<b>Total CO</b>	<b>249</b>	<b>223</b>	<b>89,6 %</b>	<b>8</b>	<b>3,2 %</b>	<b>6</b>	<b>2,4 %</b>	<b>3</b>	<b>1,2 %</b>	<b>6</b>	<b>2,4 %</b>	<b>0</b>	<b>0,0 %</b>	<b>3</b>	<b>1,2 %</b>	<b>0</b>	<b>0,0 %</b>
ES	41	36	87,8 %	2	4,9 %	1	2,4 %	0	0,0 %	1	2,4 %	0	0,0 %	0	0,0 %	1	2,4 %
MG	133	121	91,0 %	6	4,5 %	1	0,8 %	0	0,0 %	5	3,8 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
RJ	47	47	100,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
SP	256	185	72,3 %	17	6,6 %	3	1,2 %	4	1,6 %	41	16,0 %	0	0,0 %	4	1,6 %	2	0,8 %
<b>Total SE</b>	<b>477</b>	<b>389</b>	<b>81,6 %</b>	<b>25</b>	<b>5,2 %</b>	<b>5</b>	<b>1,0 %</b>	<b>4</b>	<b>0,8 %</b>	<b>47</b>	<b>9,9 %</b>	<b>0</b>	<b>0,0 %</b>	<b>4</b>	<b>0,8 %</b>	<b>3</b>	<b>0,6 %</b>
PR	158	82	51,9 %	26	16,5 %	3	1,9 %	5	3,2 %	36	22,8 %	2	1,3 %	2	1,3 %	2	1,3 %
RS	124	87	70,2 %	12	9,7 %	1	0,8 %	4	3,2 %	17	13,7 %	2	1,6 %	1	0,8 %	0	0,0 %
SC	41	14	34,1 %	13	31,7 %	0	0,0 %	2	4,9 %	10	24,4 %	0	0,0 %	2	4,9 %	0	0,0 %
<b>Total Sul</b>	<b>323</b>	<b>183</b>	<b>56,7 %</b>	<b>51</b>	<b>15,8 %</b>	<b>4</b>	<b>1,2 %</b>	<b>11</b>	<b>3,4 %</b>	<b>63</b>	<b>19,5 %</b>	<b>4</b>	<b>1,2 %</b>	<b>5</b>	<b>1,5 %</b>	<b>2</b>	<b>0,6 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1744</b>	<b>1428</b>	<b>81,9 %</b>	<b>103</b>	<b>5,9 %</b>	<b>31</b>	<b>1,8 %</b>	<b>27</b>	<b>1,5 %</b>	<b>131</b>	<b>7,5 %</b>	<b>4</b>	<b>0,2 %</b>	<b>15</b>	<b>0,9 %</b>	<b>5</b>	<b>0,3 %</b>

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não.
- B) Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- C) Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- D) Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- E) Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor.
- F) Sim, anualmente, com sugestão de valor.
- G) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).
- H) Sim, mensalmente, porém sem sugestão de valor.

Já no que diz respeito às etapas ou modalidades de ensino, a pesquisa identificou que 100,0% das escolas de educação indígena e 93,7% das escolas de educação no campo indicaram não solicitar por contribuições espontâneas (alternativa A), sendo assim, são as modalidades que mais dependem dos recursos transferidos, como os do PDDE, para realizar sua gestão financeira. Este dado fica contrastado com as creches, por exemplo, já que 22,9% indicou fazer tal solicitação, a maioria apontando para as alternativas B (mensalmente, com sugestão de valor) e H (mensalmente, sem sugestão de valor), conforme apresentado pela tabela seguinte.

TABELA 15: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO

	El-creche	El-pré-escola	EF- anos iniciais	EF- anos finais	EM	EE	EJA	E. Campo	E. Quilombola	E. Indígena	E. Profissional	E. Tempo Integral	Total
* N. casos	218	654	1140	803	409	126	413	79	7	5	45	87	3986
A	168	530	938	683	339	99	363	74	5	5	37	75	3316
%	77,1 %	81,0 %	82,3 %	85,1 %	82,9 %	78,6 %	87,9 %	93,7 %	71,4 %	100,0 %	82,2 %	86,2 %	83,2 %
B	22	43	71	25	10	8	18	0	1	0	1	2	201
%	10,1 %	6,6%	6,2%	3,1%	2,4%	6,3%	4,4%	0,0%	14,3 %	0,0%	2,2%	2,3%	5,0%
C	5	9	18	17	10	4	9	0	0	0	1	1	74
%	2,3%	1,4%	1,6%	2,1%	2,4%	3,2%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	1,1%	1,9%
D	4	12	20	10	6	3	6	2	0	0	2	1	66
%	1,8%	1,8%	1,8%	1,2%	1,5%	2,4%	1,5%	2,5%	0,0%	0,0%	4,4%	1,1%	1,7%
E	18	48	76	58	41	10	13	2	1	0	3	8	278
%	8,3%	7,3%	6,7%	7,2%	10,0 %	7,9%	3,1%	2,5%	14,3 %	0,0%	6,7%	9,2%	7,0%
F	0	3	3	1	1	0	1	0	0	0	0	0	9
%	0,0%	0,5%	0,3%	0,1%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
G	1	6	9	8	2	1	3	1	0	0	1	0	32
%	0,5%	0,9%	0,8%	1,0%	0,5%	0,8%	0,7%	1,3%	0,0%	0,0%	2,2%	0,0%	0,8%
H	0	3	5	1	0	1	0	0	0	0	0	0	10
%	0,0%	0,5%	0,4%	0,1%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Total	218	654	1140	803	409	126	413	79	7	5	45	87	3986

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

- A) Não.
- B) Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- C) Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- D) Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- E) Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor.
- F) Sim, anualmente, com sugestão de valor.
- G) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).
- H) Sim, mensalmente, porém sem sugestão de valor.

Do ponto de vista do número de matrículas de cada escola participante, há grande variação entre a número de casos em cada faixa de matrículas, por isso, é difícil fazer caracterizações gerais, porém, pode-se verificar novamente que as escolas com baixo número de alunos (de 1 a 49 matrículas), que geralmente não possuem UEx, são as que menos solicitam

por recursos próprios (88,2% dos casos indicam alternativa A), seguidas, em contrapartida, pelas escolas com mais de 2 mil matrículas (87,5% apontam para alternativa A, indicando que não solicitam recursos próprios):

TABELA 16: SOBRE A SOLICITAÇÃO DA COLABORAÇÃO DAS FAMÍLIAS COM O PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES ESPONTÂNEAS (QUESTÃO 19, BLOCO 2) – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULA

Faixas de matrícula / Alternativas *	N. Casos	A	%	B	C	D	E	F	G	H
1 a 49	92	81	88,0%	6	0	2	3	0	0	0
50 a 100	157	129	82,2%	13	3	1	9	1	1	0
101 a 200	347	276	79,5%	26	4	5	29	2	4	1
201 a 300	291	236	81,1%	16	8	6	22	0	2	1
301 a 400	224	178	79,5%	12	6	4	18	1	5	0
401 a 500	153	128	83,7%	6	4	2	12	0	1	0
501 a 600	124	103	83,1%	5	1	3	9	0	1	2
601 a 700	88	76	86,4%	3	2	1	5	0	0	1
701 a 800	75	62	82,7%	8	1	0	3	0	1	0
801 a 900	47	40	85,1%	3	0	1	3	0	0	0
901 a 1.000	37	28	75,7%	1	0	1	7	0	0	0
1.001 a 1.200	53	44	83,0%	1	1	1	6	0	0	0
1.201 a 1.500	33	29	87,9%	2	0	0	2	0	0	0
1.501 a 2.000	15	11	73,3%	0	1	0	3	0	0	0
Mais de 2.000	8	7	87,5%	1	0	0	0	0	0	0
Total de casos	1744	1428	81,9%	103	31	27	131	4	15	5

FONTE: A autora.

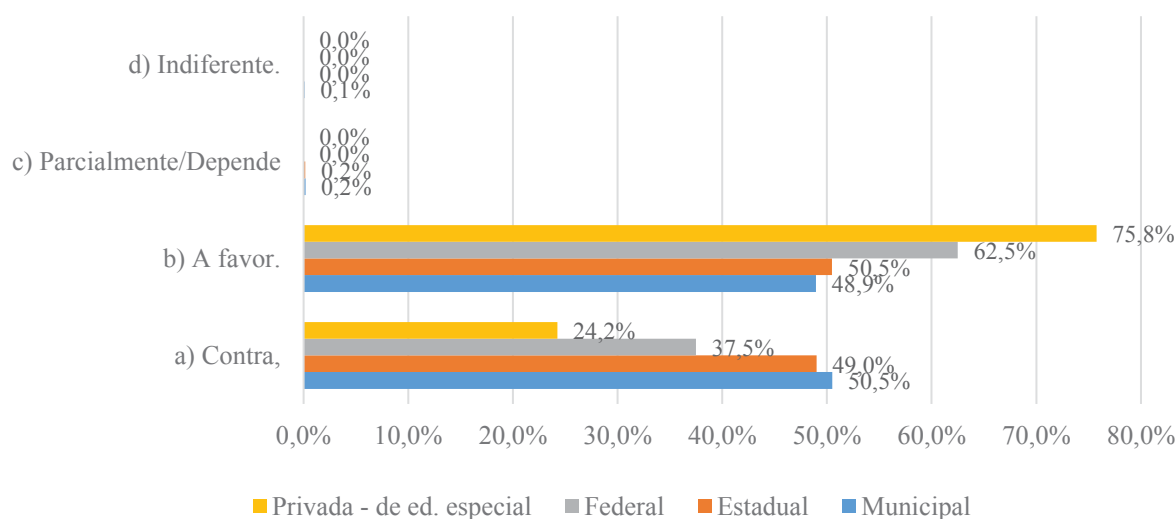
Notas: \*Alternativas:

- A) Não.
- B) Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- C) Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- D) Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- E) Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor
- F) Sim, anualmente, com sugestão de valor.
- G) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).
- H) Sim, mensalmente, porém sem sugestão de valor.

A última questão a ser analisada por esta categoria é a questão 20, do Bloco 2, sobre a posição do respondente, favorável ou contrária, em relação a solicitação da escola por contribuições espontâneas para as famílias da comunidade. Ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão, cuja maioria, 873 (casos), ou 50,2% indicou ser “a favor”, concorrendo muito proximamente com os 862 casos que indicaram ser “contra”, os quais representaram 49,6% dos participantes. Apenas 0,2% (3 casos) indicaram “parcialmente/depende” e 0,1% (1 caso) indicou “indiferente”.

Enfocando, primeiramente, esta análise por dependência administrativa, verifica-se que, dentre os que se posicionaram a favor da solicitação de contribuições financeiras às famílias, a maioria é de escola privada de educação especial (75,8%, ou 25 casos, dos 33 participantes), seguidos de escolas federais (62,5%, ou 5 casos, de 8), escolas estaduais (50,5%, ou 308 casos, de 608 participantes) e, por último, municipais (48,9%, ou 535 casos, dos 1090 participantes):

GRÁFICO 8: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

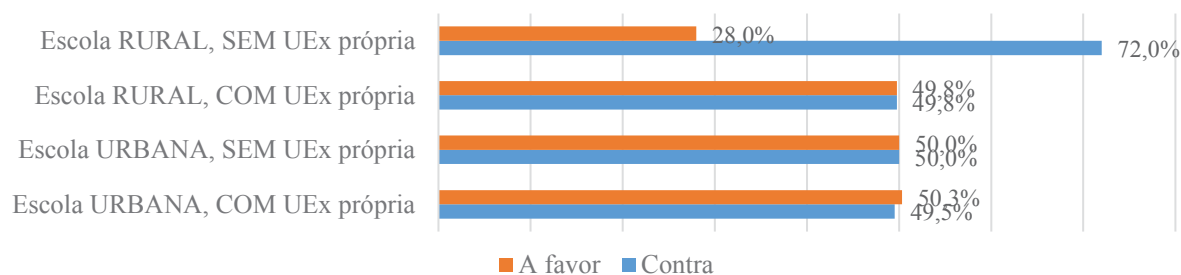


FONTE: A autora.

Nota: \*Ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão.

Considerando a localidade das escolas respondentes quanto a esta questão, destaca-se que as escolas rurais sem UEx são as que mais se posicionaram contra a arrecadação de recursos próprios (72,0%, ou 18 casos, do total de 25 respondentes), como observado no gráfico seguir:

GRÁFICO 9: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR LOCALIDADE (RURAL X URBANA)



FONTE: A autora.

Nota: \*Ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão.

Esta análise também pode ser feita sob a perspectiva da região geográfica e das unidades federativas, demonstrando que as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte foram as que mais se posicionaram contra a solicitação por contribuições financeiras às famílias, representando 65,9%, 53,2% e 50,0%, respectivamente. Já as regiões Sul e Sudeste se posicionaram majoritariamente a favor, representando 75,8% e 55,4%.

TABELA 17: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ESTADO E REGIÃO

Unidade Federativa/ Alternativas*	a) Contra	b) A favor	c) Parcial- mente/Depende	d) Indiferente	Total
AC	5	2	0	0	7
AM	1	5	0	0	6
AP	2	2	0	0	4
PA	23	25	0	0	48
RO	8	6	0	0	14
RR	0	1	0	0	1
TO	13	11	0	0	24
<b>Total N</b>	52	52	0	0	104
<b>%</b>	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	100,0%
AL	4	7	0	0	11
BA	164	88	0	1	253
CE	23	15	0	0	38
MA	23	7	0	0	30
PB	36	19	1	0	56
PE	54	27	0	0	81
PI	27	18	0	0	45
RN	49	17	0	0	66
SE	9	1	0	0	10
<b>Total NE</b>	389	199	1	1	590
<b>%</b>	65,9%	33,7%	0,2%	0,2%	100,0%
DF	1	2	0	0	3
GO	28	59	0	0	87
MT	91	46	1	0	138
MS	12	8	0	0	20
<b>Total CO</b>	132	115	1	0	248
<b>%</b>	53,2%	46,4%	0,4%	0,0%	100,0%
ES	24	16	0	0	40
MG	71	62	0	0	133
RJ	27	20	0	0	47
SP	90	165	0	0	255
<b>Total SE</b>	212	263	0	0	475
<b>%</b>	44,6%	55,4%	0,0%	0,0%	100,0%
PR	41	115	1	0	157
RS	30	94	0	0	124
SC	6	35	0	0	41
<b>Total S</b>	77	244	1	0	322
<b>%</b>	23,9%	75,8%	0,3%	0,0%	100,0%
<b>TOTAL</b>	862	873	3	1	1739
<b>%</b>	49,6%	50,2%	0,2%	0,1%	100,0%
<b>Casos ausentes</b>					5

FONTE: A autora.

Nota: \*Ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão.

Ao analisar esta questão do ponto de vista das etapas e modalidades de ensino, observa-se que as escolas que representaram mais de 50,0% de incidência na alternativa A, ou



seja, que são majoritariamente contra a solicitação por contribuições espontâneas, são as escolas dos anos finais do Ensino Fundamental (51,8%), de educação em tempo integral (52,9%), de educação quilombola (57,0%), EJA (57,1%) e de educação do campo (60,0%):

TABELA 18: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO

	N.*	a) Contra	%	b) A favor	%	c) Parcialmente/ Depende	%	d) Indiferente	%
EI-creche	218	109	50,0%	107	49,1%	1	0,5%	1	0,5%
EI-pré-escola	654	324	49,5%	325	49,7%	1	0,2%	1	0,2%
EF- anos iniciais	1140	564	49,5%	569	49,9%	3	0,3%	1	0,1%
EF - anos finais	803	416	51,8%	384	47,8%	1	0,1%	0	0,0%
En. Médio	409	202	49,4%	204	49,9%	1	0,2%	0	0,0%
Ed. Especial	126	60	47,6%	64	50,8%	1	0,8%	0	0,0%
EJA	413	236	57,1%	174	42,1%	1	0,2%	1	0,2%
E. Campo	5	3	60,0%	2	40,0%	0	0,0%	0	0,0%
E. Quilombola	79	45	57,0%	34	43,0%	0	0,0%	0	0,0%
E. Indígena	7	3	42,9%	4	57,1%	0	0,0%	0	0,0%
E. Profissional	45	21	46,7%	24	53,3%	0	0,0%	0	0,0%
E. Tempo Integral	87	46	52,9%	41	47,1%	0	0,0%	0	0,0%
Total	3986	2029	50,9%	1932	48,5%	9	0,2%	4	0,1%
%	100,0%	50,9%	50,9%	48,5%	48,5%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%

FONTE: A autora.

Notas: \* N. = Número de casos: ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão.

Considerando as faixas de matrículas das escolas participantes da pesquisa, os dados demonstram que a maioria das escolas que são contra tal solicitação possuem entre 901 a 1.000 alunos (67,6%) e 1.001 a 1.200 alunos (62,3%), o que pode significar que com mais matrículas, as escolas recebem mais recursos do PDDE, por exemplo, ou de outras ações municipais/estaduais que repassam recursos financeiros às escolas conforme número de alunos, e, portanto, tais escolas recebem um montante maior de recursos em relação às escolas com menos alunos, o que representa menor necessidade de buscar por contribuições financeiras da comunidade escolar. Esta constatação pode indicar que quanto menos recursos transferidos, mais necessidade de buscar recursos próprios.

TABELA 19: SOBRE A POSIÇÃO DAS ESCOLAS QUANTO À SOLICITAÇÃO POR CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS DAS FAMÍLIAS (QUESTÃO 20, BLOCO 2) – ANÁLISE POR FAIXAS DE MATRÍCULA

Faixas de matrículas	N. *	a) Contra	%	b) A favor	%	c) Parcialmente / Depende	d) Indiferente
1 a 49	92	35	38,0%	57	62,0%	0	0
50 a 100	157	72	45,9%	83	52,9%	1	1
101 a 200	346	162	46,8%	184	53,2%	0	0
201 a 300	290	152	52,4%	138	47,6%	0	0
301 a 400	224	112	50,0%	112	50,0%	0	0
401 a 500	152	71	46,7%	80	52,6%	1	0
501 a 600	124	63	50,8%	61	49,2%	0	0
601 a 700	86	43	50,0%	43	50,0%	0	0
701 a 800	75	43	57,3%	32	42,7%	0	0
801 a 900	47	23	48,9%	24	51,1%	0	0
901 a 1.000	37	25	67,6%	12	32,4%	0	0
1.001 a 1.200	53	33	62,3%	20	37,7%	0	0
1.201 a 1.500	33	17	51,5%	16	48,5%	0	0
1.501 a 2.000	15	7	46,7%	8	53,3%	0	0
Mais de 2.000	8	4	50,0%	3	37,5%	1	0
TOTAL	1739	862	49,6%	873	50,2%	3	1

FONTE: A autora.

Nota: \*Ocorreram cinco casos ausentes (sem resposta), totalizando 1.739 respondentes desta questão.

Finalizadas as reflexões trazidas pelos achados da pesquisa com base nesta primeira categoria de análise, pode-se remeter de volta às questões norteadoras deste subitem, constatando que a gestão financeira das escolas depende em grande nível dos recursos do PDDE: em 47,7% dos casos, as escolas não contam recursos financeiros de outras fontes, com ênfase para as escolas municipais – que representam quase setenta por cento destes casos, especialmente das regiões Norte e Nordeste (53,8% e 72,8%, respectivamente), com destaque para escolas de educação infantil (quase setenta por cento destes casos) e para a modalidade da educação escolar indígena (60,0%), sendo maioria entre as escolas rurais com ou sem UEx (em torno de setenta por cento) e na faixa de 1 a 49 matrículas (80,4% dos casos).

Ao final desta categoria de análise, a pesquisa constata, portanto, que quase metade dos participantes depende em grande nível do PDDE, mesmo detectando a existência de outros programas estaduais ou municipais (especialmente das regiões Centro-Oeste e Sudeste), sem perder de vista os recursos próprios, que também complementam a gestão financeira. Contudo, a pesquisa detectou que a grande maioria das escolas do país não conta com tais recursos, pois 81,9% (1428 casos) indicou não solicitar contribuições espontâneas às famílias, sendo que 100,0% das escolas de educação indígena e 93,7% das escolas de educação no campo indicaram não realizar tal solicitação, em contraste com as creches, por exemplo, já que 22,9% delas apontaram que sim, solicita por recursos financeiros das famílias.

Uma exceção quanto a este achado é em relação à região Sul, que foi a região que mais indicou solicitar por contribuições espontâneas das famílias, com 43,3% dos casos, em contraste

com a região nordeste, em que apenas 6,4% dos casos apontaram contar com tal solicitação, sem perder de vista as disparidades socioeconômicas que marcam tais regiões.

Apesar da grande maioria dos respondentes ter indicado não solicitar contribuições espontâneas, parece não haver tamanho consenso quanto as opiniões sobre serem contrários ou favoráveis a estas solicitações, já que 50,2% indicou ser “a favor”, concorrendo muito proximamente com 49,6% que indicou ser “contra” (sendo que, dentre os que se posicionaram a favor, a maioria é de escola privada de educação especial –75,8%, ou 25 casos, dos 33 participantes).

Estes dados levam a inferir que a maioria das escolas não solicita por recursos provenientes das famílias, supostamente devido à baixa condição socioeconômica das comunidades escolares, que não possuem situação financeira suficiente para contribuir com dinheiro para a escola. Porém, caso possuíssem, as unidades escolares provavelmente solicitariam por tais recursos, pois a maioria deles se posicionou a favor desta solicitação. Presume-se que este posicionamento se dá mais devido à escassez de recursos financeiros, especialmente quanto às escolas com menor número de matrículas, o que pode levar as unidades escolares a concordarem com tal solicitação por uma questão de necessidade – para ajudar a sanar suas demandas materiais –, do que um posicionamento ligado à contrariedade do caráter gratuito (constitucional) que deveria prevalecer entre as escolas.

Tais fatores se somam à reflexão sobre o alto nível de dependência das escolas pelo PDDE e fazem refletir sobre a indispensabilidade deste Programa para as escolas públicas de todo país.

#### 4.2.2 O (des)cumprimento do objetivo legal quanto a oferecer assistência financeira para melhoria das infraestruturas física e pedagógica

Um dos objetivos legais principais do PDDE é o de oferecer assistência financeira para as escolas públicas focando a melhora de suas infraestruturas física e pedagógica. O PDDE cumpre com este objetivo (Questão 2, Bloco 2)? Quais as maiores dificuldades enfrentadas pelas escolas na gestão dos recursos do programa (Questão 1, Bloco 2)? Podemos identificar os estados que mais precisam de orientação por parte do FNDE? Houve falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos das escolas participantes do estudo, nos últimos anos (Questão 3, Bloco 2)? E para custear pequenas reformas e manutenção predial, nos últimos anos (Questão 4, Bloco 2)? Qual seria o maior e mais frequente gasto das escolas participantes da pesquisa, com os recursos do PDDE (Questão 5, Bloco 2)? Podemos identificar

especialmente os casos que indicaram maiores despesas de caráter pedagógico e verificar se há relação com a modalidade/etapa de ensino?

A primeira questão do Bloco 2 busca introduzir as perguntas mais específicas da enquête com uma questão instigadora, que geralmente despertava maior atenção dos entrevistados participantes da pesquisa pré-teste, a fim de que os respondentes percebam o interesse da pesquisa, a proximidade das alternativas com a realidade de sua escola e a possibilidade de a enquête representar de fato suas opiniões sobre o PDDE e a gestão financeira escolar, de forma que se interessassem pelo preenchimento completo do formulário e pela contribuição com a pesquisa. Assim, a primeira questão do Bloco 1 lista dez dificuldades, baseadas em opiniões de estudos anteriores e da pesquisa pré-teste, sobre a gestão financeira escolar: “Quais as maiores dificuldades, em sua opinião, na gestão dos recursos do PDDE? (É possível escolher mais de uma alternativa)”.

Em ordem decrescente, o quadro demonstra que a primeira dificuldade, indicada por metade dos participantes da pesquisa (49,9%, ou 871 casos), é a “falta de autonomia financeira, devido à insuficiência dos recursos financeiros transferidos pelo PDDE”, sendo que o segundo item mais indicado diz respeito a irregularidade nas datas e frequência dos repasses do programa, o que causa dificuldades organizacionais às escolas (843, ou 48,3% dos casos).

As dez dificuldades apontadas pela enquête representam fatores fundamentais que podem impedir a concretização dos objetivos do PDDE, especialmente quanto à melhoria da infraestrutura financeira e pedagógica das escolas, estando organizadas por ordem decrescente de incidência de respostas.

A afirmativa que mais foi indicada pelos respondentes, ficando em primeiro lugar neste *ranking* das dez dificuldades ao lidar com a gestão dos recursos do PDDE, é sobre a insuficiência dos recursos transferidos pelo programa, com concordância de metade dos participantes da pesquisa (49,9%, ou 871 dos casos). Este é um achado revelador, pois corresponde a uma parcela extremamente significativa da amostra, representando metade das escolas do país, as quais apontam para a falta de autonomia de gestão financeira, seja para a melhoria da infraestrutura física ou pedagógica da escola, mas essencialmente devido ao baixo valor dos repasses.

QUADRO 10: QUAIS AS MAIORES DIFICULDADES NA GESTÃO DOS RECURSOS DO PDDE?  
(QUESTÃO 1, BLOCO 2)

	Afirmativas	N. de Casos	%
1º	Falta de autonomia financeira, devido à insuficiência dos recursos financeiros transferidos pelo PDDE.	871	49,9%
2º	Falta de regularidade nas datas dos repasses dos recursos do PDDE e/ou de suas ações agregadas, o que dificulta a organização da escola.	843	48,3%
3º	Falta de conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas (complexidade na execução dos recursos).	465	26,7%
4º	Relação com a comunidade escolar e dificuldades em promover maior participação.	462	26,5%
5º	Problemas envolvendo o Banco do Brasil.	439	25,2%
6º	Falta de autonomia pedagógica para desenvolver projetos didáticos e político-pedagógicos que sejam específicos da nossa própria realidade escolar.	261	15,0%
7º	Problemas envolvendo a comunicação com o órgão da Secretaria Municipal/Estadual de Educação responsável pelas orientações quanto aos recursos do PDDE.	155	8,9%
8º	Outros:	133	7,6%
9º	Problemas envolvendo o atendimento do departamento responsável pelo PDDE no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	114	6,5%
10º	Nenhuma dificuldade	25	1,4%
Total de respondentes/participantes da pesquisa		1744	100,0%

FONTE: A autora.

Compreende-se que se metade dos respondentes concorda que os recursos são insuficientes para a promoção da autonomia financeira da escola, este objetivo do programa não é concretizado satisfatoriamente, o que é uma constatação grave, que exige reivindicação por parte da sociedade para que o MEC e o FNDE se debrucem sobre possibilidades orçamentárias a fim de incrementar o valor do programa, caso se preocupem de fato com a concretização da lei do PDDE.

Daremos destaque para as afirmativas que envolvem a atuação da administração central, seja no âmbito das secretarias municipais e estaduais de educação, seja no âmbito do próprio FNDE, na responsabilidade pelas dificuldades apontadas pelos respondentes no quadro anterior, cruzando dados, separadamente, dos respondentes que indicaram as afirmativas na posição 2, 3, 5, 7 e 9.

Cruzando separadamente os dados da afirmativa 2 (a segunda mais incidente), que trata da falta de regularidade nas datas dos repasses dos recursos do PDDE e/ou de suas ações agregadas, descobrimos que dos 843 casos que indicaram este item, a maioria está no estado da Bahia, com 130 respondentes que concordam com esta afirmativa, e que deveriam contar com uma atenção maior por parte do FNDE e das secretarias de educação para auxiliar as escolas a lidarem com esta dificuldade. O segundo estado que mais apontou por esta afirmativa foi São Paulo, com 103 casos, dentre os 843 que indicaram este item. Contudo, estes são os dois estados

que coincidem com a maior quantidade de participantes da pesquisa também, portanto, para além do caráter quantitativo, importante analisar qual estado que, proporcionalmente à quantidade de participantes na pesquisa, mais indicou por esta afirmativa. Assim, o estado em que mais escolas concordam com este item é o estado do Mato Grosso, em que 68,1% dos participantes desta unidade federativa apontaram para esta dificuldade (94 casos), em relação às datas e frequências dos repasses do PDDE.

Além disso, proporcionalmente, mais da metade da rede estadual (53,4% dos casos) concorda com esta afirmativa, apontando para a dificuldade causada pela irregularidade nas datas e frequência de repasses. Quanto à localidade, a maioria proporcional de respondentes é de escola rural, sem UEx própria (60,0% do total), seguida de escola rural com UEx própria (50,0%) e escolas privadas de educação especial com Entidade Mantenedora (50,0%) – são escolas que mais se sentem prejudicadas pelo atraso dos repasses. A escola com modalidade educação do campo é que mais indicou esta afirmativa, proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa, com 60,8% dos casos, e a segunda maior incidência são as de educação escolar indígena (60,0%). Além disso, a maioria representa escolas na faixa de 1.501 a 2.000 alunos matriculados (66,7% das indicações), seguida de escolas na faixa de 1.001 a 1.200 alunos – o que indica que escolas de grande porte se veem mais afetadas pela falta de regularidade dos repasses do PDDE.

Quanto à afirmativa da 3ª posição, 26,7% dos participantes da pesquisa (463 casos) indicaram “falta de conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas (complexidade na execução dos recursos)”. A maior parte dos respondentes que concorda com este item – proporcionalmente à quantidade de escolas participantes em cada unidade federativa – é de Sergipe (40,0% dos casos neste estado concordam com esta dificuldade), seguido por Santa Catarina (36,5%) e Pará (35,4%). A maioria é de escola privada de educação especial (48,5% dos respondentes), seguida de escola urbana sem UEx própria (50,0%). Além disso, a modalidade que mais indicou falta de conhecimento técnico para lidar com os recursos do PDDE é a escola com educação do campo, com 60,8% dos casos, seguida de educação escolar indígena (60,0%), educação profissional (57,8%) e educação em tempo integral (55,2%). No quesito quantidade de matrículas, a maioria das escolas que indicou esta afirmativa possui entre 1.501 a 2.000 alunos (46,7% dos casos), sendo escolas de grande porte.

“Problemas envolvendo o Banco do Brasil” (dificuldade na 5ª posição) foi indicado por 25,2% dos participantes (439 casos), em sua maioria, são casos das redes estaduais de ensino (29,7%). A maior incidência de respondentes que optou por esta afirmativa é do estado do Amazonas (66,7%). Quanto à localidade, a maioria das escolas que aponta ter dificuldades

com o Banco do Brasil é urbana, com UEX própria (28,4%). A modalidade de ensino que mais apontou por esta afirmativa representa escolas de educação profissional (31,1% dos casos), seguida de escolas de ensino médio (30,3%) e escola de ensino em tempo integral (29,9%). No quesito número de matrículas, a maior quantidade de escolas que apontou para esta dificuldade, envolvendo o Banco do Brasil, possui entre 1.001 a 1.200 alunos (43,4%).

Quanto aos problemas envolvendo a comunicação com o órgão da Secretaria Municipal/Estadual de Educação responsável pelas orientações quanto aos recursos do PDDE (afirmativa na 7ª posição), apenas 155 respondentes apontaram para esta dificuldade (8,9% do total dos participantes da pesquisa), a maioria do estado do Amapá (25,0%) e Mato Grosso (16,7%) – proporcionalmente à quantidade de participantes nestes estados, pois em termos de quantidade, a maioria encontra-se em São Paulo (28 casos) e Bahia (19).

Em relação aos problemas envolvendo o atendimento do departamento responsável pelo PDDE no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que seria a dificuldade em 9ª posição, também não foram obtidas muitas respostas: apenas 114, ou 6,5% dos participantes da pesquisa.

A baixa quantidade de indicações pelas afirmativas da posição 7ª e 9ª (menos de 9% em ambas) significa que o FNDE e as secretarias de educação têm agido de maneira assertiva em relação à comunicação com as escolas para orientá-las a gerir e executar os recursos do PDDE. Contudo, como 23,7% (465 casos) dos participantes indicaram que falta conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas e concorda que há complexidade na execução dos recursos, é necessário que o FNDE trabalhe para desenvolver maneiras efetivas de tornar a prestação de contas mais prática e ágil, sem comprometer a lisura e a transparência dos procedimentos de fiscalização e controle dos recursos, além de maiores ações de formação da direção de escola e membros da APM.

A responsabilidade do Banco do Brasil para com as escolas deve ser cobrada do banco pelo FNDE, de maneira que não haja problemas envolvendo a comunicação com o banco, o que foi indicado por 25,2% da amostra (439 casos), correspondendo a mais de um quarto dos participantes da pesquisa, uma parcela significativa de escolas que afirmam haver problemas com o Banco do Brasil, os quais podem envolver abertura de contas, documentos cobrados pelo FNDE e pelas políticas do banco, problemas no sistema bancário e no uso do cartão PDDE, dentre outros, os quais podem comprometer totalmente o uso dos recursos do programa por parte das escolas e causar saldo nas contas bancárias, sem a utilização devida.

Finalmente, chama-se atenção para duas últimas afirmativas a serem analisadas nesta questão, não menos importantes, as quais devem também ser foco da responsabilidade das



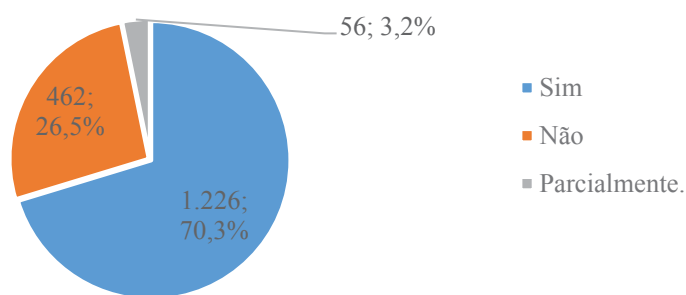
administrações centrais (FNDE e secretarias municipais/estaduais de educação), mas que dizem respeito mais diretamente à atuação e responsabilidade de cada escola, em sua prática cotidiana: a relação com a comunidade escolar e as dificuldades em promover maior participação (com indicação de 26,5% dos participantes, ou 462 casos) e a falta de autonomia pedagógica para desenvolver projetos que sejam específicos da própria realidade escolar (com 15,0%, ou 261 casos), indicados pelas afirmativas que representam a 4ª e 6ª posição de dificuldade das escolas, respectivamente.

Compreende-se que estas duas afirmativas dependem do fomento provindo de iniciativas governamentais, do âmbito central, envolvendo políticas públicas que valorizem a formação de professores, especialistas da educação e da comunidade escolar voltada aos princípios da participação, da gestão democrática e da construção coletiva de projetos político-pedagógicos, fatores diretamente ligados às dificuldades apontadas nas afirmativas 4 e 6, os quais interferem a concretização dos objetivos legais do PDDE, não apenas quanto à melhoria das infraestruturas física e pedagógica das escolas, mas também a contribuição do programa para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, que dependem essencialmente da participação, como será discutido na próxima categoria de análise.

A fim de refletir se o PDDE cumpre satisfatoriamente com o objetivo de prestar assistência financeira para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, na opinião dos respondentes, chama-se atenção também para a questão de número 2 (Bloco 2), a qual pergunta diretamente ao respondente: “Um dos objetivos legais do PDDE é o de oferecer assistência financeira para as escolas públicas focando a melhora de suas infraestruturas física e pedagógica. Em sua opinião, o PDDE cumpre com este objetivo, na escola em que atua?”.

Apenas 26,9% (462) dos respondentes indicaram que “não” e 3,2% (56 casos) indicaram “outros”, com respostas extras similares, como “ajuda, mas é insuficiente”, ou “em partes pois não é o suficiente para oferecer o que prevê”, “parcialmente”, “em partes, pois o valor é baixo, dificultando investimentos”, “em partes, o recurso é pouco e os problemas são muitos”, “recurso muito pequeno que as vezes não cobre as despesas da escola” etc., por isso a alternativa “outros” foi substituída pela indicação de “parcialmente”, com base nas 56 respostas redigidas pelos participantes:

GRÁFICO 10: O PDDE CUMPRE COM O OBJETIVO DE OFERECER ASSISTÊNCIA FINANCEIRA PARA MELHORIA DA INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA DA ESCOLA? (QUESTÃO 2, BLOCO 2)



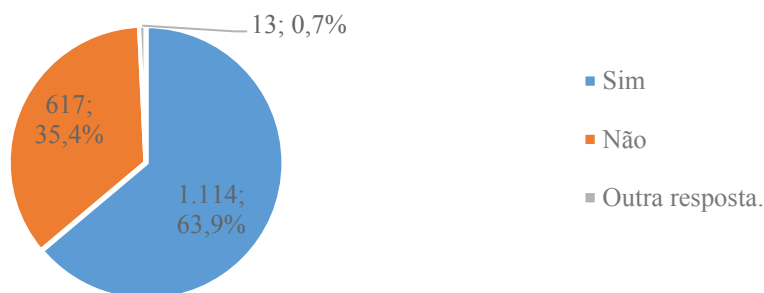
FONTE: A autora.

Ressalta-se que 70,3% dos casos (1.226) indicaram que sim, o PDDE cumpre com este objetivo legal. Contudo, esta questão demonstra a importância de a pesquisa ter buscado captar, via entrevistas pré-teste e estudos anteriores, a concepção dos sujeitos da escola sobre o que seria a “infraestrutura física e pedagógica”. A pesquisa assume que a infraestrutura física da escola também faz parte de sua dimensão pedagógica, estando ambas associadas de maneira interdependente, contudo, é possível fazer uma diferenciação entre a compra de materiais e serviços que são voltados para pequenas reformas e materiais de expediente para uso no cotidiano escolar e aqueles materiais e serviços que são mais específicos, que foram demandados e deliberados em reuniões coletivas, voltados para implementação dos projetos pedagógicos das escolas (especialmente com base na metodologia de categorização de despesas da escola, utilizada em Viana, 2015).

Por isso, tendo em vista estas possibilidades de interpretação, que ora une e ora separa as categorias de despesas das escolas, sabe-se que a questão pode fazer surgir certa confusão por parte dos respondentes – ao refletir sobre o que é despesa voltada para viabilização de projetos pedagógicos, definidas coletivamente, e o que é despesa voltada para manutenção cotidiana da infraestrutura escolar –, portanto, a enquête elaborou as duas próximas questões (a questão 3 e 4, do Bloco 2) de forma mais específica, a fim de contrastar as respostas obtidas na questão 2.

Assim, foi possível detectar que apesar de 70,3% dos respondentes afirmarem que o PDDE cumpre com seu objetivo no que diz respeito à melhoria da infraestrutura física e pedagógica da escola (questão 2, Bloco 2), por outro lado, as questões 3 e 4 evidenciam que houve falta de recursos para viabilizar projetos pedagógicos (63,9%) e falta de recursos para custear pequenas reformas (83,4%), conforme será mostrado a seguir.

GRÁFICO 11: EM SUA OPINIÃO, HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA/INSTITUIÇÃO EM QUE ATUA, NOS ÚLTIMOS ANOS? (QUESTÃO 3, BLOCO 2)



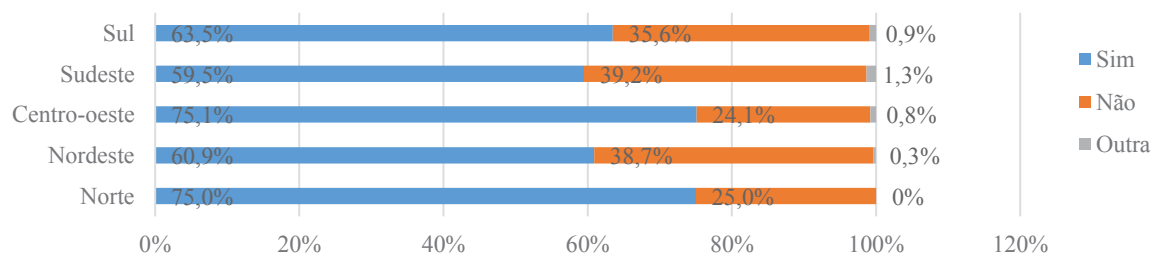
FONTE: A autora.

Tendo em conta que o objetivo ligado à “melhoria da infraestrutura didática” (conforme termos da lei do PDDE) está diretamente ligado ao desenvolvimento de seus projetos pedagógicos, a pesquisa revela o dado preocupante de que 63,9% das escolas (1.114 respondentes) aponta que os recursos financeiros do programa não são suficientes para concretizar tal dispositivo legal. Apenas 35,4% da amostra (617) indica que não houve falta de recursos para este propósito.

Sendo a infraestrutura didática aquela propriamente ligada às atividades pedagógicas do cotidiano escolar, que instrumentaliza o trabalho dos professores nas relações de ensino-aprendizagem com os alunos, e que a aprendizagem está diretamente ligada à função primordial da escola, esta constatação influencia terminantemente a avaliação do PDDE quanto ao cumprimento de seus objetivos legais, pois os dados expõem a incapacidade do programa em melhorar a infraestrutura didática e pedagógica de quase sessenta e cinco por cento das escolas do país – considerando a proporcionalidade entre os dados da pesquisa e os dados nacionais.

O gráfico a seguir evidencia que a maior parte dos respondentes que aponta para a falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola encontra-se na região Centro-Oeste (75,1%). A menor parcela encontra-se na região Sudeste, mesmo assim, 59,5% apontou que há falta de recursos neste sentido.

GRÁFICO 12: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR REGIÃO GEOGRÁFICA



FONTE: A autora.

O estado que mais indicou a falta de recursos quanto a esta questão, considerando a proporção entre a quantidade de respondentes de cada estado, foi Mato Grosso, com 85,5% de indicação para “Sim”, ou 118 casos, do total de 138 participantes deste estado. O menor foi Piauí, em que apenas 46,7% dos respondentes apontaram para falta de recursos neste sentido, mesmo assim, ainda uma parcela expressiva.

TABELA 20: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA

Un.Federativa / Alternativas	N. casos	Sim	%	Não	%	Outra	%
<b>NORTE</b>							
AC	7	7	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
AM	6	5	83,3%	1	16,7%	0	0,0%
AP	4	3	75,0%	1	25,0%	0	0,0%
PA	48	36	75,0%	12	25,0%	0	0,0%
RO	14	10	71,4%	4	28,6%	0	0,0%
RR	1	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
TO	24	16	66,7%	8	33,3%	0	0,0%
<b>Total N</b>	104	78	75,0%	26	25,0%	0	0,0%
<b>NORDESTE</b>							
AL	11	6	54,5%	5	45,5%	0	0,0%
BA	254	143	56,3%	110	43,3%	1	0,4%
CE	38	27	71,1%	11	28,9%	0	0,0%
MA	30	20	66,7%	9	30,0%	1	3,3%
PB	56	37	66,1%	19	33,9%	0	0,0%
PE	81	57	70,4%	24	29,6%	0	0,0%
PI	45	21	46,7%	24	53,3%	0	0,0%
RN	66	41	62,1%	25	37,9%	0	0,0%
SE	10	8	80,0%	2	20,0%	0	0,0%
<b>Total NE</b>	591	360	60,9%	229	38,7%	2	0,3%
<b>CENTRO-OESTE</b>							
DF	3	2	66,7%	1	33,3%	0	0,0%
GO	88	53	60,2%	35	39,8%	0	0,0%
MT	138	118	85,5%	18	13,0%	2	1,4%
MS	20	14	70,0%	6	30,0%	0	0,0%
<b>Total CO</b>	249	187	75,1%	60	24,1%	2	0,8%
<b>SUDESTE</b>							
ES	41	28	68,3%	13	31,7%	0	0,0%
MG	133	89	66,9%	42	31,6%	2	1,5%
RJ	47	26	55,3%	20	42,6%	1	2,1%
SP	256	141	55,1%	112	43,8%	3	1,2%
<b>Total SE</b>	477	284	59,5%	187	39,2%	6	1,3%
<b>SUL</b>							
PR	158	103	65,2%	53	33,5%	2	1,3%
RS	124	73	58,9%	51	41,1%	0	0,0%
SC	41	29	70,7%	11	26,8%	1	2,4%
<b>Total S</b>	323	205	63,5%	115	35,6%	3	0,9%
<b>TOTAL</b>	1744	1114	63,9%	617	35,4%	13	0,7%

FONTE: A autora.

Considerando esta questão na perspectiva da modalidade ou etapa de ensino, a enquete detectou que em torno de sessenta e um por cento das escolas de educação infantil (considerando creche e pré-escola) concordam que sim, houve falta de recursos financeiros para

viabilizar os projetos pedagógicos. As escolas de ensino fundamental parecem sentir uma falta um pouco maior do que a educação infantil no que tange esta questão, já que considerando anos iniciais e anos finais, em torno de sessenta e seis por cento desta etapa afirma haver falta de recursos financeiros para implementação de seus projetos pedagógicos. Ainda não mais do que o Ensino Médio, etapa a qual quase setenta e um por cento das escolas apontaram para esta falta. A modalidade que mais indicou esta resposta foi a educação escolar quilombola, com concordância de 85,7% dos participantes.

TABELA 21: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO

	Sim	%	Não	%	Outra resposta	%	N. de casos
Ed. Infantil - creche	130	59,6%	88	40,4%	0	0,0%	218
Ed. Infantil - pré-escola	408	62,4%	242	36,9%	4	0,6%	654
E. Fund. - anos iniciais	722	63,3%	406	35,6%	12	1,1%	1140
E. Fund. - anos finais	556	69,2%	241	30,0%	6	0,7%	803
Ensino Médio	290	70,9%	118	28,9%	1	0,2%	409
Educação Especial	91	72,2%	34	27,0%	1	0,8%	126
EJA	277	67,1%	134	32,4%	2	0,5%	413
Ed. Escolar Indígena	3	60,0%	2	40,0%	0	0,0%	5
Ed. do Campo	46	58,2%	33	41,8%	0	0,0%	79
Ed. Escolar Quilombola	6	85,7%	1	14,3%	0	0,0%	7
Ed. Profissional	32	71,1%	13	28,9%	0	0,0%	45
Escola Ens. Tempo Integral	57	65,5%	29	33,3%	1	1,1%	87

FONTE: A autora.

Outro enfoque interessante quanto a esta análise é do ponto de vista da dependência administrativa, que revela que as escolas estaduais, por exemplo, demonstram maior falta de recursos financeiros para viabilizar seus projetos pedagógicos do que as escolas municipais, já que 71,3% dos casos das redes estaduais indicaram esta resposta, em contraste com 58,7% dos casos das redes municipais. A rede privada de educação especial é a dependência administrativa que mais apontou para falta de recursos neste sentido, com 90,9% de seus casos concordando com este item:

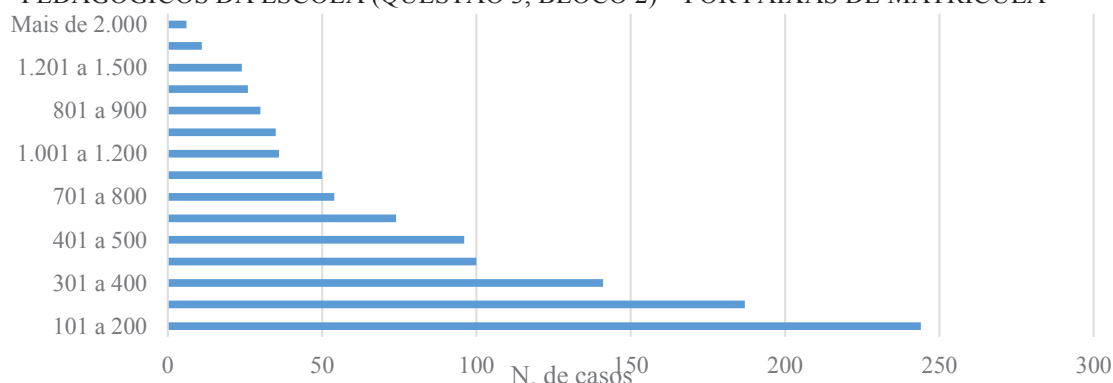
QUADRO 11: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Alternativas		Sim	%	Não	%	Outra resposta	%	N. de Casos
Dep. Adm.	Municipal	642	58,7%	443	40,5%	8	0,7%	1093
	Estadual	435	71,3%	170	27,9%	5	0,8%	610
	Federal	7	87,5%	1	12,5%	0	0,0%	8
	Privada - de ed. especial	30	90,9%	3	9,1%	0	0,0%	33
Total		1114	63,9%	617	35,4%	13	0,7%	1744

FONTE: A autora.

Do ponto de vista do número de matrículas, os dados coletados demonstram que a maioria das escolas que indicaram a falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola possui entre 101 a 200 alunos (244 casos).

GRÁFICO 13: FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR FAIXAS DE MATRÍCULA



FONTE: A autora.

Comprova-se que escolas consideradas de pequeno porte, por possuírem poucos alunos (tendo em vista que o repasse é calculado conforme número de matrículas), ficam de fato prejudicadas em comparação às escolas com maior quantidade de matrículas.

Como a lei do programa estabelece que o valor do repasse é compatível à quantidade de matrículas, com fator de correção apenas em relação à localidade (rural X urbana), as escolas com maior número de alunos recebem valores muito maiores do que as escolas com pequena quantidade de matrículas, sendo que os valores maiores acabam sendo utilizados para aquisição de materiais e realização de serviços que beneficiam a escola como um todo, não apenas cada aluno individualmente. Por isso, uma das recomendações da pesquisa é a criação de um fator de correção do valor das parcelas do PDDE com base na quantidade de matrículas, que considerasse como critério o número reduzido de alunos, especialmente a escolas com menos de 200 alunos, a fim de proporcionar maior igualdade entre os repasses de escolas de pequeno porte e médio/grande porte.

Considerando a localidade das escolas, o critério quanto ao número de alunos se mantém relevante, pois a enquete levantou que 72,7% das escolas urbanas sem UEx própria, ou seja, aquelas que possuem até 49 matrículas, apontaram para a falta de recursos para promoção dos projetos pedagógicos:

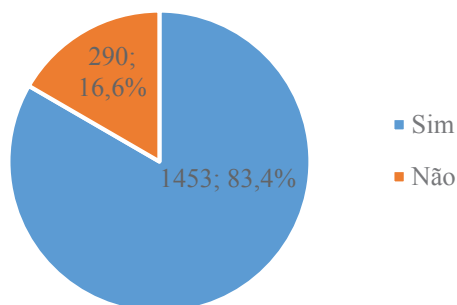
QUADRO 12: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR OS PROJETOS PEDAGÓGICOS DA ESCOLA/INSTITUIÇÃO (QUESTÃO 3, BLOCO 2) – POR LOCALIDADE RURAL X URBANA

Alternativas		Sim	%	Não	%	Outra resposta	%	N. de Casos
Localidade	Escola urbana, com UEx própria	811	64,2%	439	34,8%	13	1,0%	1263
	Escola urbana, sem UEx própria	16	72,7%	6	27,3%	0	0,0%	22
	Escola rural, com UEx própria	248	61,4%	156	38,6%	0	0,0%	404
	Escola rural, sem UEx própria	12	48,0%	13	52,0%	0	0,0%	25
	Escola privada de ed. especial (com EM)	27	90,0%	3	10,0%	0	0,0%	30
Total		1114	63,9%	617	35,4%	13	0,7%	1744

FONTE: A autora.

A próxima reflexão refere-se a possível falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial, com base na Questão 4, Bloco 2: “Em sua opinião, houve falta de recursos financeiros na escola para custear pequenas reformas e manutenção predial, nos últimos anos?”

GRÁFICO 14: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

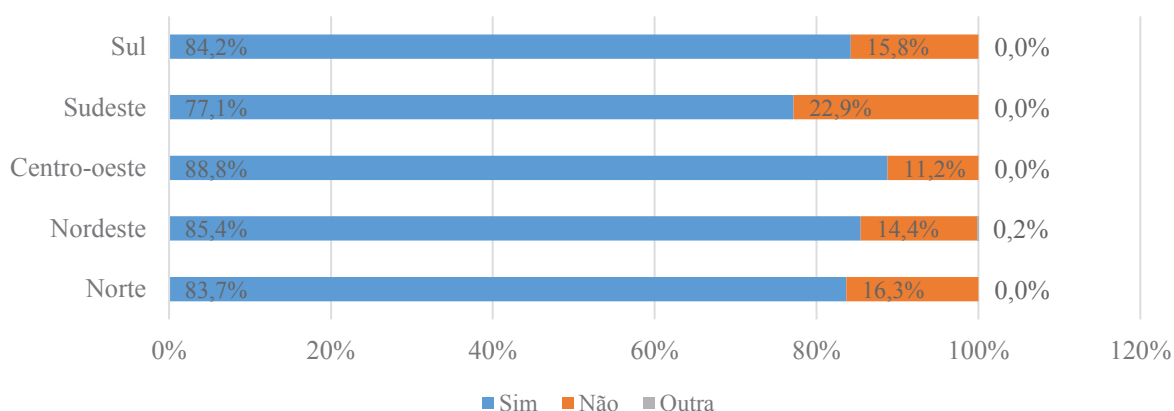
As respostas da enquete demonstram que a parcela de respondentes que indicou pela falta de recursos financeiros para custear pequenas reformas e manutenção predial é



expressivamente maior (83,4%, ou 1.453 casos) do que a parcela que indicou a falta de recursos para viabilizar os projetos pedagógicos da escola (63,9%, ou 1.114 casos – conforme apresentado pelo Gráfico 19, que analisa a Questão 3, Bloco 2). Neste sentido, a pesquisa aponta que as necessidades de manutenção predial das escolas, devido a precariedade de suas instalações ou falta de qualidade de seus equipamentos, mobiliário e constante manutenção de materiais permanentes, por exemplo, acarretam gasto excessivo dos repasses do PDDE para este fim, em detrimento dos gastos que poderiam ser feitos com fins mais especificamente pedagógicos, ligados aos projetos das escolas (tendo sido detectada falta de recursos para manutenção predial e reformas na opinião de 83,4% respondentes).

Enfocando esta questão do ponto de vista da região geográfica, observa-se o seguinte:

GRÁFICO 15: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR REGIÃO GEOGRÁFICA



FONTE: A autora.

Estes dados são similares àqueles trazidos pelas respostas da Questão 3, Bloco 2 (em relação a falta de recursos para viabilizar projetos pedagógicos), já que a região Centro-Oeste continua sendo aquela que mais apontou para a falta de recursos financeiros, neste caso, também para custear pequenas reformas e manutenção predial, com 88,8% dos casos, seguida da mesma maneira pelas regiões Nordeste (85,4%), Norte (83,7%), Sul (84,2%) e Sudeste (77,1%). A falta de recursos observada pelas respostas das questões 3 e 4 do Bloco 2 demonstra a mesma tendência entre as regiões. Destaca-se a região Sudeste, que em relação a falta de recursos para os projetos pedagógicos havia apresentado uma parcela de 59,5%, mas em relação a falta de recursos para manutenção, apresenta uma parcela de 77,1% do total dos casos desta região. Além disso, 100% dos respondentes de alguns estados apontaram para a falta de recursos quanto a esta questão, foi o caso do AC, AM, RR, na região Norte, e DF, no Centro-Oeste:

TABELA 22: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA

Un. Federativa / Alternativas	N. casos	Sim	%	Não	%	Outra	%
AC	7	7	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
AM	6	6	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
AP	4	3	75,0%	1	25,0%	0	0,0%
PA	48	41	85,4%	7	14,6%	0	0,0%
RO	14	11	78,6%	3	21,4%	0	0,0%
RR	1	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
TO	24	18	75,0%	6	25,0%	0	0,0%
<b>Total N</b>	104	87	83,7%	17	16,3%	0	0,0%
AL	11	8	72,7%	3	27,3%	0	0,0%
BA	254	220	86,6%	34	13,4%	0	0,0%
CE	38	35	92,1%	3	7,9%	0	0,0%
MA	30	26	86,7%	3	10,0%	1	3,3%
PB	56	49	87,5%	7	12,5%	0	0,0%
PE	81	68	84,0%	13	16,0%	0	0,0%
PI	45	32	71,1%	13	28,9%	0	0,0%
RN	66	60	90,9%	6	9,1%	0	0,0%
SE	10	7	70,0%	3	30,0%	0	0,0%
<b>Total NE</b>	591	505	85,4%	85	14,4%	1	0,2%
DF	3	3	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
GO	88	75	85,2%	13	17,3%	0	0,0%
MT	138	124	89,9%	14	11,3%	0	0,0%
MS	20	19	95,0%	1	5,3%	0	0,0%
<b>Total CO</b>	249	221	88,8%	28	11,2%	0	0,0%
ES	41	36	87,8%	5	12,2%	0	0,0%
MG	133	111	83,5%	22	16,5%	0	0,0%
RJ	47	32	68,1%	15	31,9%	0	0,0%
SP	256	189	73,8%	67	26,2%	0	0,0%
<b>Total SE</b>	477	368	77,1%	109	22,9%	0	0,0%
PR	158	131	82,9%	27	17,1%	0	0,0%
RS	124	112	90,3%	12	9,7%	0	0,0%
SC	41	29	70,7%	12	29,3%	0	0,0%
<b>Total S</b>	323	272	84,2%	51	15,8%	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	1744	1453	83,3%	290	16,6%	1	0,1%

FONTE: A autora.

Do ponto de vista da etapa ou modalidade de ensino, a maior incidência de “Sim” quanto a falta de recursos para manutenção foi de escolas de educação escolar indígena, de educação especial e de educação profissional, todos com percentuais muito similares, o que indica a insatisfação dos respondentes para com o cumprimento deste objetivo do PDDE:

**QUADRO 13: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO**

	<b>Sim</b>	<b>%</b>	<b>Não</b>	<b>%</b>	<b>Outra</b>	<b>%</b>	<b>N. de Casos</b>
Ed. Infantil – creche	170	78,0%	48	22,0%	0	0,0%	218
Ed. Infantil - pré-escola	530	81,0%	124	19,0%	0	0,0%	654
E. Fund. - anos iniciais	955	83,8%	185	16,2%	0	0,0%	1140
E. Fund. - anos finais	675	84,1%	128	15,9%	0	0,0%	803
Ensino Médio	355	86,8%	53	13,0%	1	0,2%	409
Educação Especial	112	88,9%	14	11,1%	0	0,0%	126
EJA	352	85,2%	61	14,8%	0	0,0%	413
Ed. Escolar Indígena	5	100,0%	5	100,0%	0	0,0%	5
Ed. do Campo	70	88,6%	9	11,4%	0	0,0%	79
Ed. Escolar Quilombola	6	85,7%	1	14,3%	0	0,0%	7
Ed. Profissional	40	88,9%	5	11,1%	0	0,0%	45
Escola En. Tempo Integral	74	85,1%	13	14,9%	0	0,0%	87

FONTE: A autora.

Também podemos comparar as respostas trazidas pela Questão 4 com as apresentadas anteriormente pela Questão 3, observando que todas as modalidades e etapas do ensino indicaram maior falta de recursos para custear pequenas reformas e manutenção predial do que para viabilizar projetos pedagógicos:

**QUADRO 14: COMPARAÇÃO ENTRE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA VIABILIZAR PROJETOS PEDAGÓGICOS E PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS/MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 3 E 4, BLOCO 2), POR ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO**

	<b>Falta de recursos para Projetos Pedagógicos (Questão 3, Bloco 2)</b>	<b>Falta de recursos para manutenção (Questão 4, Bloco 2)</b>	<b>Variação</b>
Ed. Infantil - creche	59,6%	78,0%	18,3%
Ed. Infantil - pré-escola	62,4%	81,0%	18,7%
E. Fund. - anos iniciais	63,3%	83,8%	20,4%
E. Fund. - anos finais	69,2%	84,1%	14,8%
Ensino Médio	70,9%	86,8%	15,9%
Educação Especial	72,2%	88,9%	16,7%
EJA	67,1%	85,2%	18,2%
Ed. Escolar Indígena	60,0%	100,0%	40,0%
Ed. do Campo	58,2%	88,6%	30,4%
Ed. Escolar Quilombola	85,7%	85,7%	0,0%
Ed. Profissional	71,1%	88,9%	17,8%
Escola de Ens. Tempo Integral	65,5%	85,1%	19,5%

FONTE: A autora.

Em todas as modalidades, o índice de indicação pela falta de recursos voltados para pequenas reformas e manutenção predial é significativamente alto. Esta constatação representa uma séria demanda por políticas públicas, por parte dos governos, além de apontar para uma

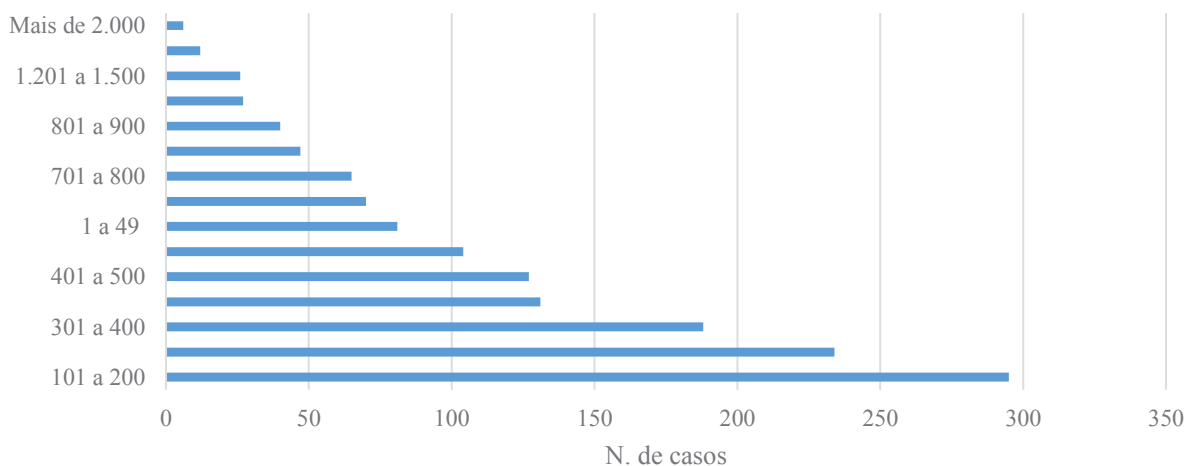
necessária reconfiguração do próprio PDDE, com ações para sanar esta carência de recursos para manutenção da infraestrutura física das escolas do país. A maior variação de uma coluna para outra está nas escolas de educação escolar indígena (sendo que 100,0% dos respondentes indicaram falta de recursos para manutenção) e de educação no campo (88,6% dos respondentes indicaram falta de recursos para manutenção).

Um exemplo desta revelação é trazido por Titoto (2019), através das falas de diretores de escola, em que capta esta insuficiência de recursos para material de limpeza:

(...) segundo eles a verba é tão pequena que acaba não tendo objetivo nenhum na escola. Um diretor de Mineiros relata que o objetivo do programa não atende o básico, pois a verba não contribui nem para as necessidades mínimas da escola: “se fosse usar a verba inteira para material de limpeza, olhe lá que não daria” (DIRETOR DE MM) (TITOTO, 2019, p. 77).

Já refletindo sobre esta questão do ponto de vista das faixas de matrícula, o resultado também é similar ao apresentado pelas escolas que mais indicaram falta de recursos para viabilizar os projetos pedagógicos das escolas, com maior incidência de indicação pela falta de recursos para manutenção provinda de escolas com 101 a 200 alunos, ratificando que as escolas com menor número de alunos são prejudicadas pelos critérios de repasses do programa.

GRÁFICO 16: FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR FAIXAS DE MATRÍCULA



FONTE: A autora.

Enfocando a localização, evidencia-se a mesma constatação, de que as escolas com menor quantidade de alunos, geralmente as escolas rurais, apresentam maior demanda por manutenção do que as escolas urbanas, mesmo considerando o fator de correção regulado pela lei do PDDE:

QUADRO 15: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR LOCALIDADE RURAL X URBANA

Alternativas		Sim	%	Não	%	Outra	%	N. casos
Localidade	Escola urbana, com UEx própria	1046	82,8%	216	17,1%	1	0,1%	1263
	Escola urbana, sem UEx própria	18	81,8%	4	18,2%	0	0,0%	22
	Escola rural, com UEx própria	339	83,9%	65	16,1%	0	0,0%	404
	Escola rural, sem UEx própria	23	92,0%	2	8,0%	0	0,0%	25
	Escola privada de ed. especial (com EM)	27	90,0%	3	10,0%	0	0,0%	30
Total		1453	83,3%	290	16,6%	1	0,1%	1744

FONTE: A autora.

Considerando a dependência administrativa, as escolas estaduais demonstraram maior falta (86,2%) do que as escolas municipais (81,4%), sendo que as escolas privadas de educação especial foram as que, proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa, indicaram mais respostas “sim”, em 90,9% dos casos:

QUADRO 16: SE HOUVE FALTA DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CUSTEAR PEQUENAS REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL (QUESTÃO 4, BLOCO 2), POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Alternativas		Sim	%	Não	%	Outra	%	N. casos
Dep. Adm.	Municipal	890	81,4%	203	18,6%	0	0,0%	1093
	Estadual	526	86,2%	83	13,6%	1	0,2%	610
	Federal	7	87,5%	1	12,5%	0	0,0%	8
	Privada - de ed. especial	30	90,9%	3	9,1%	0	0,0%	33
Total		1453	83,3%	290	16,6%	1	0,1%	1744

FONTE: A autora.

Para além das questões 1, 2, 3 e 4 do Bloco 2 da enquete, o presente subitem se propõe a analisar mais uma pergunta que pode auxiliar na discussão sobre o (des)cumprimento do objetivo legal do PDDE quanto à melhoria das infraestruturas física e didática da escola, com mais detalhes para subsidiar a interpretação dos dados trazidos anteriormente. A questão 5 (Bloco 2) toca diretamente no ponto das categorias de despesas da escola, buscando identificar seus gastos mais frequentes, na opinião dos respondentes, perguntando o seguinte: “qual você diria ser o maior e mais frequente gasto feito pela gestão de sua escola com os recursos do PDDE?”, podendo escolher somente uma, dentre uma lista de sete alternativas:

(A) Material de consumo: pedagógico e expediente (material de apoio pedagógico, esportivo, papelaria, materiais para secretaria, processamento de dados etc.)

(B) Material de consumo: manutenção e estrutura (material de limpeza, produtos para higienização, material elétrico, material para construção e para manutenção em geral)

(C) Serviços: pedagógicos e culturais (contratação de peça de teatro infantil, apresentação de projetos pedagógicos, aluguel de brinquedos, cursos para formação de professores, transporte para excursões)

(D) Serviços: manutenção e estrutura (serviços de alvenaria, marcenaria, hidráulicos, contábeis, de pintura, reparos, de chaveiro, confecção de mobiliário, entre outros)

(E) Material permanente: pedagógico (materiais permanentes a serem incorporados como bens da escola, equipamentos para projetos didáticos, materiais de áudio, foto, mídia etc.)

(F) Material permanente: estrutura (materiais permanentes a serem incorporados como bens da escola, equipamentos para serviço de limpeza e manutenção, mobiliário etc.).

(G) Outras.

Das 1.744 respostas obtidas, 1.175 (67,4%) indicam que a maior despesa da escola, com recursos do PDDE, é com material de consumo pedagógico e de expediente (alternativa A), o que demonstra que apesar de haver maior falta de recursos para manutenção predial e pequenas reformas infraestruturais (como apontando pelas análises da Questão 4), as escolas se esforçam em dedicar recursos para sua maior demanda: material de consumo pedagógico e de expediente para as atividades no cotidiano escolar.

QUADRO 17: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2)

	<i>Ranking de despesas mais frequentes das escolas</i>	<b>N. de Casos</b>	<b>%</b>
1º	Material de consumo: pedagógico e expediente	1175	67,4
2º	Material de consumo: manutenção e estrutura	183	10,5%
3º	Serviços: manutenção e estrutura	175	10,0%
4º	Material permanente: pedagógico	120	6,9%
5º	Material permanente: estrutura	58	3,3%
6º	Serviços: pedagógicos e culturais	24	1,4%
7º	Outras	7	0,4%
	Total	1742	99,9%
	Casos ausentes no sistema	2	0,1%
	Total	1744	100,0%

FONTE: A autora.

Importante notar que os respondentes concordam com as categorias de despesas apontadas pela pesquisa, já que apenas 7 casos (0,4%) apontaram para “outras” e apenas 2 casos omitiram esta resposta (0,1%, sendo que um deles se identificou como uma diretora que estava

há menos de 6 meses na escola e não se sentia à vontade para responder a maioria das questões da enquête), ou seja, 99,4% (1.735) dos respondentes se sentiram contemplados pelas categorias apontadas.

A discrepância entre a primeira e a segunda categoria de despesa é grande, já que a segunda alternativa mais escolhida obteve apenas 183 indicações (10,5% dos casos), apontando que a maior despesa de suas escolas é com material de consumo para manutenção e estrutura (alternativa B).

A terceira despesa mais frequente é a alternativa D, com 175 respondentes (10,0%), afirmando que a maior despesa é com serviços de manutenção e estrutura, que faz sentido ao se aproximar dos respondentes que indicaram alternativa D, já que a compra de materiais para manutenção geralmente pressupõe a contratação de serviços de terceiros para realização de pequenas reformas.

Material permanente ficou entre a antepenúltima e penúltima despesa mais frequente, com destaque para o fato de que as escolas afirmaram gastar mais com materiais permanentes voltados para necessidades pedagógicas do que para necessidades de manutenção, provavelmente gastos ligados a aparelhos de áudio e multimídia, como impressoras, projetores, microfones, caixas de som, ou itens de mobiliário, como estantes, organizadores etc.. Chama-se atenção para o fato de que, infelizmente, a menor indicação de despesas frequentes das escolas é com serviços pedagógicos e culturais, o que comprova que pouco resta do montante de recursos financeiros das escolas para contratarem oficinas artísticas e musicais, companhias teatrais, palestrantes ou outros serviços pedagógicos neste sentido, que provavelmente seriam de grande interesse das escolas e seus projetos, contudo, não podem ser contratados devido à outras demandas mais estruturais.

Do ponto de vista da região geográfica, pode-se identificar que a região que mais pôde gastar com serviços pedagógicos e culturais foi a região sul, mas ainda com um percentual muito baixo, representando 2,8% dos casos desta região, ou apenas 9 respondentes. Materiais permanentes pedagógicos também foram maioria na região sul, com 13,6%, ou 44 casos.

Estes dados podem ocorrer que pelo fato de a região sul ser a região mais arrecadadora, em termos de recursos próprios, talvez os recursos próprios sejam gastos com aquelas despesas mais infraestruturais da escola, no que tange materiais de consumo tanto para projetos e atividades pedagógicas quanto para pequenas reformas e manutenções, gerando mais recursos para a escola e fazendo com que parte dos recursos do PDDE possa ser mais direcionada às despesas de caráter pedagógico de fato, em comparação com escolas de outras regiões. Contudo, compreende-se que a “cobrança” por recursos próprios ainda não se justifica, pois o



percentual de gastos pedagógicos ainda é muito pequeno, mesmo sendo a região mais arrecadadora do país.

Para que as escolas possam direcionar gastos voltados para a viabilização de seus projetos pedagógicos com mais frequência, somente com investimento maciço na infraestrutura física das escolas do país, em pacto federativo entre governos federal, estadual e municipal, unindo esforços para sanar as necessidades de estrutura e manutenção de suas escolas públicas.

QUADRO 18: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR REGIÃO GEOGRÁFICA

Alternativas / Região geográfica	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
N. de casos	104	591	249	477	323	1744
Material de consumo: pedagógico e expediente	69	467	205	256	178	1175
%	66,3%	79,0%	82,3%	53,7%	55,1%	67,4%
Material de consumo: manutenção e estrutura	18	60	14	51	40	183
%	17,3%	10,2%	5,6%	10,7%	12,4%	10,5%
Serviços: pedagógicos e culturais	0	3	5	7	9	24
%	0,0%	0,5%	2,0%	1,5%	2,8%	1,4%
Serviços: manutenção e estrutura	6	19	11	110	29	175
%	5,8%	3,2%	4,4%	23,1%	9,0%	10,0%
Material permanente: pedagógico	7	29	7	33	44	120
%	6,7%	4,9%	2,8%	6,9%	13,6%	6,9%
Material permanente: estrutura	4	11	5	17	21	58
%	3,8%	1,9%	2,0%	3,6%	6,5%	3,3%
Outras	0	1	2	2	2	7
%	0,0%	0,2%	0,8%	0,4%	0,6%	0,4%
Total	104	590	249	476	323	1742

FONTE: A autora.

Considerando as modalidades e etapas de ensino, qual seria o maior e mais frequente gasto das escolas participantes da pesquisa, com os recursos do PDDE? (Questão 5, Bloco 2) – analisando especialmente as modalidades que mais indicaram despesas de caráter pedagógico (alternativa A – material de consumo pedagógico e expediente; alternativa C – serviços pedagógicos e culturais; e alternativa E – material permanente pedagógico):

QUADRO 19: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR MODALIDADE OU ETAPA DO ENSINO

	Ed. Infantil - creche	Ed. Infantil - pré-escola	E. Fund. - anos iniciais	E. Fund. - anos finais	Ensino Médio	Ed. Especial	EJA	Ed. Escolar Indígena	Ed. do Campo	Ed. Escolar Quilombola	Ed. Profissional	Escola En. Tempo Integral
N. de Casos	218	654	1140	803	409	126	413	5	79	7	45	87
Mat. consumo: ped. e expediente	156	479	810	530	229	75	272	4	64	3	28	58
%	71,6 %	73,2 %	71,1 %	66,0 %	56,0 %	59,5 %	65,9 %	80,0 %	81,0 %	42,9 %	62,2 %	66,7 %
Mat. consumo: man. e estrutura	21	55	105	97	61	20	53	0	9	2	10	8
%	9,6%	8,4%	9,2%	12,1 %	14,9 %	15,9 %	12,8 %	0,0%	11,4 %	28,6 %	22,2 %	9,2%
Serviços: ped. e culturais	3	7	18	11	7	4	7	0	1	0	1	0
%	1,4%	1,1%	1,6%	1,4%	1,7%	3,2%	1,7%	0,0%	1,3%	0,0%	2,2%	0,0%
Serviços: man. e estrutura	11	30	90	101	77	14	45	1	3	1	3	12
%	5,0%	4,6%	7,9%	12,6 %	18,8 %	11,1 %	10,9 %	20,0 %	3,8%	14,3 %	6,7%	13,8 %
Mat. per.: ped.	18	55	79	38	18	6	17	0	2	0	2	7
%	8,3%	8,4%	6,9%	4,7%	4,4%	4,8%	4,1%	0,0%	2,5%	0,0%	4,4%	8,0%
Mat. per.: est.	9	27	35	20	12	4	14	0	0	1	1	2
%	4,1%	4,1%	3,1%	2,5%	2,9%	3,2%	3,4%	0,0%	0,0%	14,3 %	2,2%	2,3%
Outras	0	1	2	4	5	2	4	0	0	0	0	0
%	0,0%	0,2%	0,2%	0,5%	1,2%	1,6%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	218	654	1139	801	409	125	412	5	79	7	45	87

FONTE: A autora.

Em azul, destacam-se as modalidades cujos casos indicaram maior frequência de gastos na dimensão pedagógica. O quadro anterior demonstra que as modalidades de educação indígena e educação do campo são as que possuem gastos mais frequentes com materiais de consumo pedagógicos e de expediente (80,0% e 81,0%, respectivamente), seguidas da creche e pré-escola, da educação infantil (71,6% e 76,2%, respectivamente). Estas duas últimas modalidades também são as que mais gastam com materiais permanentes pedagógicos (8,3% e 8,4%), superiores neste quesito às demais modalidades, do ensino fundamental até o Ensino Médio, assim como a educação especial e educação profissional também sobressaem quanto aos serviços pedagógicos e culturais.

Viana (2015) aponta para uma hipótese de que escolas de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental gastariam mais com despesas de caráter pedagógico, supondo que a formação dos professores destas etapas seria mais voltada para as questões didático-pedagógicas que envolvem a infância, mais do que a formação de professores dos anos finais do ensino fundamental (que não possuem formação em pedagogia), além do fato de que quanto mais avançados na educação básica, maior a cobrança pelo desempenho em exames e avaliações institucionais, o que pode acarretar numa prevalência de processos mais formais e tradicionais de ensino-aprendizado, impactando nas demandas dos projetos pedagógicos e, conseqüentemente, no uso de recursos para este fim. Os dados anteriores reafirmam esta hipótese, já que tais etapas demonstram maior destinação de recursos para a dimensão pedagógica do que as demais, especialmente em relação às escolas do Ensino médio.

Com relação à dependência administrativa, a análise das respostas desta questão destaca que, proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa, as escolas que gastam com material de consumo pedagógico e de expediente com mais frequência são as escolas municipais (73,6%), em contraste com as que menos gastam neste sentido, que são as escolas estaduais (57,0%). As escolas estaduais apontaram mais gasto com material de consumo para manutenção e estrutura (13,1%) em comparação às escolas municipais (8,6%).

QUADRO 20: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Modalidade ou etapa de ensino / Dep. Administrativa	Municipal	Estadual	Federal	Privada - de ed. especial	Total
Material de consumo: pedagógico e expediente	804	347	5	19	1175
%	73,6%	57,0%	62,5%	57,6%	67,5%
Material de consumo: manutenção e estrutura	94	80	3	6	183
%	8,6%	13,1%	37,5%	18,2%	10,5%
Serviços: pedagógicos e culturais	11	11	0	2	24
%	1,0%	1,8%	0,0%	6,1%	1,4%
Serviços: manutenção e estrutura	48	124	0	3	175
%	4,4%	20,4%	0,0%	9,1%	10,0%
Material permanente: pedagógico	89	29	0	2	120
%	8,2%	4,8%	0,0%	6,1%	6,9%
Material permanente: estrutura	45	13	0	0	58
%	4,1%	2,1%	0,0%	0,0%	3,3%
Outros	1	5	0	1	7
%	0,1%	0,8%	0,0%	3,0%	0,4%
N. de Casos	1092	609	8	33	1742

FONTE: A autora.

Enfocando a localidade das escolas respondentes desta questão, temos que a maioria que escolheu a alternativa A, sobre ter material de consumo pedagógico e de expediente como

o maior e mais frequente gasto da escola, caracteriza-se como escola rural, com UEx própria, correspondendo a 77,2% dos casos desta localidade.

QUADRO 21: MAIOR E MAIS FREQUENTE GASTO FEITO COM OS RECURSOS DO PDDE (QUESTÃO 5, BLOCO 2), POR LOCALIDADE

	URBANA, com UEX	URBANA, sem UEX	RURAL, com UEX	RURAL, sem UEX	Privada de ed. especial (c/ EM)	Total
Material de consumo: pedagógico e expediente	817	13	311	17	17	1175
%	64,7%	59,1%	77,2%	68,0%	56,7%	67,5%
Material de consumo: manutenção e estrutura	131	1	39	5	7	183
%	10,4%	4,5%	9,7%	20,0%	23,3%	10,5%
Serviços: pedagógicos e culturais	18	1	4	0	1	24
%	1,4%	4,5%	1,0%	0,0%	3,3%	1,4%
Serviços: manutenção e estrutura	149	3	20	1	2	175
%	11,8%	13,6%	5,0%	4,0%	6,7%	10,0%
Material permanente: pedagógico	99	3	15	1	2	120
%	7,8%	13,6%	3,7%	4,0%	6,7%	6,9%
Material permanente: estrutura	43	1	13	1	0	58
%	3,4%	4,5%	3,2%	4,0%	0,0%	3,3%
Outros	5	0	1	0	1	7
%	0,4%	0,0%	0,2%	0,0%	3,3%	0,4%
N. de casos	1262	22	403	25	30	1742

FONTE: A autora.

Material de consumo para manutenção e estrutura foi o mais indicado pelas escolas privadas de educação especial, com 23,3% dos casos. Estes dados demonstram que as escolas que mais apontam pela falta de recursos (rurais e de educação especial, tanto para despesas pedagógicas quanto de manutenção, como apresentado pelas análises das questões 3 e 4 do Bloco 2), são também aquelas que mais priorizam a compra de material de consumo pedagógico e expediente. Constata-se, portanto, que as escolas que mais dependem do PDDE priorizam seus gastos nesta direção, sem maiores recursos para apoiar a infraestrutura física, o que compromete o cumprimento do objetivo legal do programa.

Em conclusão desta categoria de análise, é conveniente retomar as perguntas iniciais: houve falta de recursos? Sim. Como pode-se dizer que o PDDE cumpre satisfatoriamente com o objetivo de oferecer apoio financeiro para melhoria das infraestruturas física e pedagógica da escola se 63,9% dos participantes da pesquisa (1.114 casos) afirmaram que, em suas opiniões, houve falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola/instituição em que atua, nos últimos anos? Além disso, 83,4% dos participantes (1.453 casos) afirmaram que também houve falta de recursos financeiros na escola para custear pequenas reformas e manutenção predial, nos últimos anos. As reflexões trazidas neste subitem permitiram

evidenciar maiores detalhes sobre as regiões geográficas, faixas de matrículas, localidade, dependência administrativa e modalidade/etapa de ensino das escolas, contudo, tendo em vista estes altos índices de desaprovação, independentemente destas características, compreende-se que o programa não cumpre satisfatoriamente com este objetivo legal e carece de profundas correções para cumprir com sua própria legislação, especialmente quanto às escolas rurais, indígenas, quilombolas, do campo e de educação especial.

A análise dos gastos mais frequentes das escolas e as indicações das maiores dificuldades para lidar com os recursos do PDDE (Questões 5 e 1, respectivamente, do Bloco 2 da enquête), trouxeram recomendações e propostas de ações a partir de dados de abrangência nacional, que devem ser examinados pelo FNDE a fim de aprimorar o programa, especialmente no que tange dificuldades envolvendo o Banco do Brasil, diálogo com as secretarias estaduais e municipais de educação, o aumento do valor dos repasses para as escolas e os critérios de cálculo dos repasses.

#### 4.2.3 O (des)cumprimento do objetivo quanto a contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático

A revisão de literatura do trabalho já apontava para a reflexão sobre o conceito de auto-gestão presente na legislação do PDDE (SILVA, 2005), assim como para o conceito de autonomia no entendimento dos próprios sujeitos da escola:

(...) um dos fundamentos mais enaltecidos pela política de descentralização é a promoção da autonomia dos governos locais e, principalmente, das unidades públicas de ensino. Ora, é preciso ter clareza de que autonomia se está falando. Autonomia controlada é autonomia de fato? (SILVA FILHO, 2019, p. 41).

Para Silva (2005), as contradições da política de descentralização, como o PDDE, estão no caráter “desconcentrador” que, segundo ele, é o que efetivamente orienta a gestão do programa, contradições que são evidenciadas no processo de distribuição de responsabilidades e funções entre as três instâncias de governo e as escolas, por meio das suas UEx. O autor explica que na medida em que, no PDDE, este processo é caracterizado por uma separação entre concepção (ao nível central) e execução (ao nível periférico), a reforma empreendida na gestão financeira da escola aponta não apenas para a manutenção, mas, sobretudo, para a conquista de novos poderes para o centro no controle das políticas de gestão escolar:

As mudanças introduzidas na gestão financeira da escola pública via PDDE são, verdadeiramente, marcadas por uma re-centralização do poder do Estado nas decisões políticas e estratégicas e pela desconcentração das decisões operacionais referentes à

gestão do programa, e não pela reorganização democrática do poder e da autoridade na gestão dos recursos públicos das unidades de ensino (SILVA, 2005, p. 214).

Para Silva, a legislação do PDDE deixa claro que a autonomia lá representada não aponta para uma revisão nas relações de poder entre Estado e Sociedade no trato das políticas de gestão escolar.

Siqueira Junior (2002, 2004) também demonstra que a maioria dos gestores e os documentos propõem a implementação dos princípios da burocracia, entre os quais a hierarquia, a estabilidade das regras, a objetividade e a previsibilidade, sendo a participação entendida apenas como meio de fiscalização e não realiza a capacidade de os sujeitos instituírem regras para as organizações, chamando a atenção de que os entrevistados, em sua pesquisa, denunciam mais a falta de recursos do PDDE do que a falta de participação e autonomia da escola.

Já a pesquisa de campo de Silva Filho (2019) afirma que não se pode negar o envolvimento da escola com a trama sistêmica entre burocracia e capitalismo, porém, entender tal pressuposto constitui tarefa importante para que a escola possa combater o determinismo ideológico por trás dessa relação (SILVA FILHO, 2019, p. 44), rompendo com os padrões que poderiam limitar sua atuação e buscando a efetivação de sua autonomia.

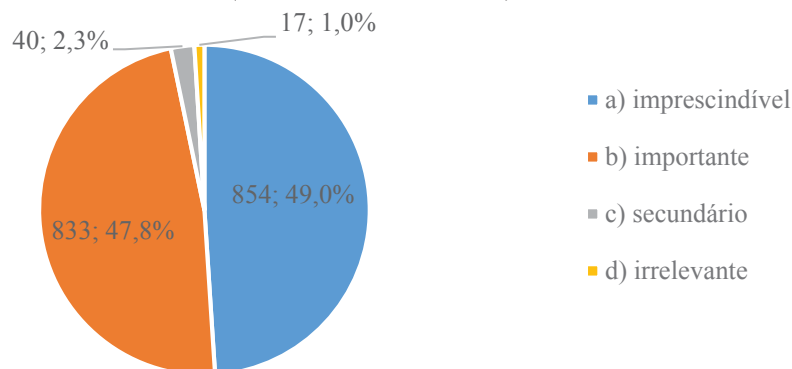
Neste mesmo sentido, Ferreira (2012), que tratou especificamente do PDDE – Mais Educação, conclui em sua pesquisa que apesar das decisões iniciais quanto ao momento de implementação do Programa terem ocorrido sem a participação da comunidade, por questões de apressamento para recebimento da verba e introdução aos novos procedimentos que envolviam estes repasses, foi possível perceber no cotidiano da escola uma cultura de cooperação, atitude de diálogo e trabalho coletivo.

Compreendendo estas tensões dentro da própria revisão de literatura, a enquête buscou questionar: quais as opiniões dos participantes sobre auto-gestão escolar, sobre o papel das UEx e sobre a participação da comunidade na gestão da escola? Toda a comunidade é de fato convidada a participar? Quem decide sobre os recursos? E quanto às escolas sem UEx? Os recursos do PDDE induzem maior participação na gestão? Estas questões serão respondidas agrupando as questões 6 a 14, do Bloco 2 da enquête.

A partir da questão 6, a enquête direciona o assunto para o tema da participação da comunidade na gestão dos recursos da escola: “Há uma exigência legal de que toda escola, para receber verbas governamentais, deve ter uma Unidade Executora para gerir estes recursos (as associações escolares, como a Associação de Pais, Professores e Funcionários, Associações de Pais e Mestres ou o Conselho de Escola, por exemplo). No entanto, para além dessa exigência, no seu entendimento, o papel que esse órgão desenvolve na escola é...”.

As respostas ficaram divididas entre as alternativas A e B, “imprescindível” (49,0%) e “importante” (47,8%), respectivamente, sendo que 40 respondentes afirmaram que é secundário (2,3%) e 17 afirmaram que é irrelevante (1,0%), o que evidencia a preponderância deste órgão, na opinião dos respondentes.

GRÁFICO 17: OPINIÃO SOBRE O PAPEL DA UEX NA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DAS ESCOLAS (QUESTÃO 6, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

As próximas perguntas buscarão mais detalhes para adicionar elementos à compreensão desta questão, contudo, antes de analisar as próximas questões (7 a 14), vale ressaltar algumas características das escolas que optaram pelas alternativas “secundário” e “irrelevante”: dos 17 casos que optaram pelo “irrelevante”, todas possuem UEx própria, sendo 15 escolas urbanas e 2 rurais, 11 estaduais e 6 municipais; das 40 que indicaram “secundário”, apenas 2 não possuem UEx (uma urbana e outra rural), sendo que 20 delas são também escolas estaduais. Se os respondentes fossem escolas sem UEx, seria compreensível a escolha pela alternativa “irrelevante”, mas como todos possuem UEx, considerá-la irrelevante é um dado preocupante.

Mesmo sendo uma baixa quantidade de casos que indicaram estas alternativas, destaca-se a maior incidência da rede estadual ao apontar para a irrelevância ou secundarização da UEx na gestão dos recursos financeiros da escola, pois este dado pode corresponder a uma certa centralidade ou autoritarismo da direção escolar na gestão dos recursos, ao invés de demonstrar maior relevância do papel da UEx na descentralização das decisões – que representaria a figura das associações e colegiados escolares.

Além disso, das 40 indicações por “secundário”, 26 são das regiões sul ou Sudeste (a maioria de São Paulo – 10 casos – e Rio Grande do Sul – 6 casos –, seguidos de Minas Gerais e Paraná – ambos com 5 casos). Dos 17 casos que indicaram “irrelevante”, 5 são escolas de São



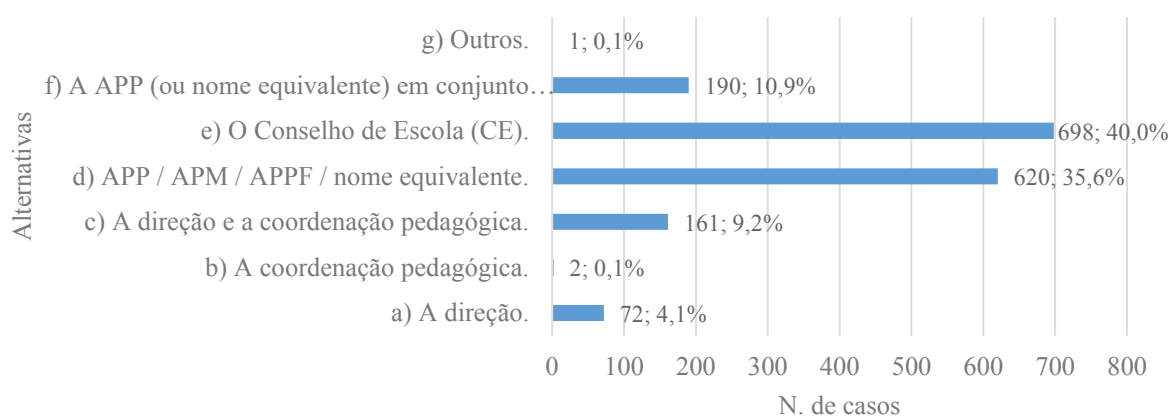
Paulo, 3 do Rio Grande do Sul e 2 do Paraná. Ou seja, as regiões Sul e Sudeste parecem indicar tendências de centralização das decisões quanto aos recursos financeiros da escola.

Ainda com mais detalhes quanto ao cruzamento de dados mais específicos da Questão 6, revela-se que a maioria das indicações por “secundário” são de escolas dos anos iniciais (25 casos de 40) e anos finais (18 de 40) do ensino fundamental, de escolas de ensino médio (12 de 40) e de EJA (6 de 40). Assim como as que indicaram “irrelevantes”, que também são em sua maioria escolas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental (ambas com 9 casos de 17) e escolas de ensino médio (8 casos, de 17). Destaca-se que 4,5% das escolas com matrículas na faixa de 601 a 700 alunos, de grande porte, optaram por “irrelevante”.

Estes achados indicam focos de atuação para trabalhar com as gestões das escolas destas unidades federativas e etapas/modalidades do ensino a importância do papel da UEx na gestão democrática e descentralizada dos recursos financeiros das escolas.

Dando início a análise das próximas questões, a fim de trazer mais detalhes para a discussão gerada pela Questão 6, pergunta-se: quem (que órgãos) decide(m) sobre a utilização dos recursos financeiros das escolas participantes do estudo? (Questão 7, Bloco 2), dando destaque para os casos que responderam alternativa A (apenas a direção), alternativa B (apenas a coordenação pedagógica) ou alternativa C (apenas a direção e a coordenação decidem sobre os recursos).

GRÁFICO 18: QUEM (ÓRGÃOS) DECIDE(M) SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS? (QUESTÃO 7, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

As respostas obtidas indicam que a maioria das escolas (698 respondentes, ou 40,0% dos casos) escolheu a alternativa E, apontando para o Conselho de Escola (CE) como o órgão responsável pela decisão sobre o uso dos recursos financeiros da escola, uma importante constatação, somada à segunda alternativa mais escolhida, que foi a alternativa D, de que a

APM/APP/APPF, ou associação equivalente, seria o órgão que decide sobre a utilização dos recursos em 35,6% dos casos (620 respondentes). Chama-se a atenção para o fato de que 72 respondentes (4,1%) afirmaram que a gestão dos recursos é feita exclusivamente pela direção (alternativa A) e 161 indicaram que a gestão é feita pela direção em conjunto com a coordenação pedagógica (alternativa C), o que representa 9,2% da amostra, lembrando que esta centralização das decisões contraria às regulamentações oficiais do PDDE.

Conforme o cruzamento dos dados, das 72 escolas que informaram que quem decide sobre o uso dos recursos é a direção, 49 são escolas municipais, o que representa 4,5% da amostra de escolas municipais participante da pesquisa, assim como a maioria que optou pela alternativa que indica pela direção em conjunto com a coordenação pedagógica também pertence à rede municipal, com 102 de 161 casos, o que representa 9,3% da amostra das escolas municipais participantes do estudo. Quanto à localidade, a maioria das escolas que optou por estas duas alternativas são escolas urbanas com UEx própria (108 casos, dos 161 que optaram pela alternativa C e 49, dos 72 que optaram pela alternativa A).

Interessante observar que a gestão dos recursos realizada pela coordenação em conjunto com a direção foi maioria em escolas de educação especial (com 20, de 126 casos, ou 15,9%), educação profissional (com 7, dos 45 respondentes, ou 15,6%) e EJA (com 52, de 413 casos, ou 12,6%). Escolas de educação indígena e quilombola também, com 28,6% e 20,0% de seus casos, respectivamente, contudo, há que se considerar que apenas 7 escolas de educação quilombola e 5 de educação indígena participaram da enquete.

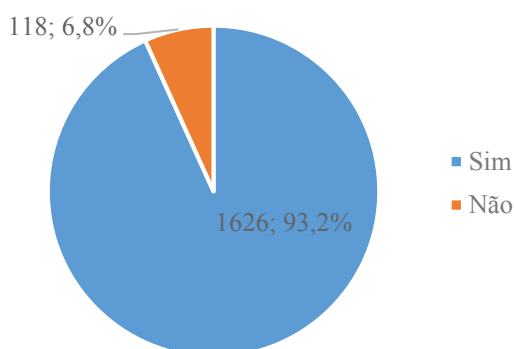
Destaca-se que, proporcionalmente ao número de escolas participantes da pesquisa por unidade federativa, os estados de RO (14,3%, ou 2 escolas), RS (9,7%, 12 escolas), AL (9,1%, ou 1 escola), MG (9,0%, 12 escolas) e SC (7,3%, 3 escolas) representam os maiores índices de resposta na alternativa A (de que a decisão sobre o uso dos recursos é feita exclusivamente pela direção). Os estados que mais apontaram para a alternativa C (em que esta decisão é feita pela direção em conjunto com a coordenação pedagógica) foram AP (25,0%, 1 caso), MG (17,3%, 23 casos), MS (15,0%, 3 casos) e RO (14,3%, 2 casos).

Além disso, 26,5% das escolas com matrículas na faixa de 1.501 a 2.000 (4 casos de 15) indicou que a decisão sobre os recursos financeiros é feita pela direção da escola e pela coordenação pedagógica, seguida por escolas de 101 a 200 alunos, em que 43 de 347 casos (12,4%) escolheu esta mesma alternativa.

A próxima questão a ser analisada vai no sentido de identificar se os respondentes pensam que os recursos descentralizados, como o PDDE, poderiam corresponder a uma iniciativa de indução à gestão democrática, questionando o seguinte: “em sua opinião, a

transferência de recursos financeiros diretamente para a escola pode agir como um indutor capaz de promover maior participação da comunidade escolar em sua gestão?” (Questão 8, Bloco 2). Esta pergunta obteve 93,2% de respostas positivas (1.626 respondentes):

GRÁFICO 19: SE A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE PARA A ESCOLA PODE AGIR COMO UM INDUTOR DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE EM SUA GESTÃO (QUESTÃO 8, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

O gráfico anterior evidencia que quase a totalidade dos participantes da pesquisa concorda que o envio de recursos financeiros descentralizados, transferidos diretamente para a gestão da escola, pode potencializar a participação e o envolvimento da comunidade na gestão escolar.

O cruzamento de dados quanto a esta questão, enfocada do ponto de vista das unidades federativas, pode identificar que a maioria dos casos que indicou “não” são escolas dos estados do AC (28,6% do total das escolas deste estado, ou 2 de 7), ES (19,5%, ou 8 escolas de 41), PR (11,4%, ou 18 de 158) e SP (10,2%, ou 26 de 256).

Além disso, considerando o porte das escolas que optam por esta alternativa, a maioria que indicou que os recursos descentralizados não podem agir como indutores capazes de promover maior participação são escolas com matrículas entre 301 a 700 alunos, representando em torno de 9,2% das escolas nestas faixas de matrícula.

Do ponto de vista das etapas e modalidades de ensino, o maior índice de indicação pela alternativa “não” na Questão 8 corresponde à mesma modalidade de maior índice de indicação na Questão 7 (quanto à decisão sobre o uso dos recursos ser feita apenas pela direção e da direção em conjunto com a coordenação pedagógica da escola), vindo de escolas de educação especial (maioria na questão 7, com 20 casos, dos 126 e maioria na questão 8, com 10 casos, dos 126). Este dado indica preocupação quanto a uma possível centralização das decisões quanto ao uso do PDDE em escolas de educação especial, que podem estar utilizando

os recursos do programa sem maiores responsabilidades quanto a divulgar, convidar, envolver e promover maior participação da comunidade na gestão dos recursos do programa.

Este dado contradiz o dado apresentado na análise sobre os recursos próprios, já que quanto à arrecadação financeira junto às famílias, as escolas de educação especial são as que mais arrecadam em comparação às demais modalidades de ensino (36,5% das escolas desta modalidade indicaram contar com recursos próprios). Assim, esta constatação é uma evidência de que a participação da comunidade na arrecadação de recursos próprios não corresponde a – ou não significa que há – participação da comunidade na gestão dos recursos do PDDE.

No sentido da questão 8, ao refletir sobre os recursos financeiros como possíveis indutores da participação da comunidade na gestão da escola, as questões 9 e 10 buscaram levar o respondente a indagar sobre o conceito de autonomia escolar, escolhendo as alternativas que mais identificam com a realidade de sua escola, perguntando, na Questão 9, Bloco 2: “No que se refere à autonomia escolar, qual das situações seguintes mais se aproxima da realidade vivenciada na escola em que você atua?”, oferecendo as seguintes alternativas como opções de resposta (possibilidade de escolha de mais de uma opção):

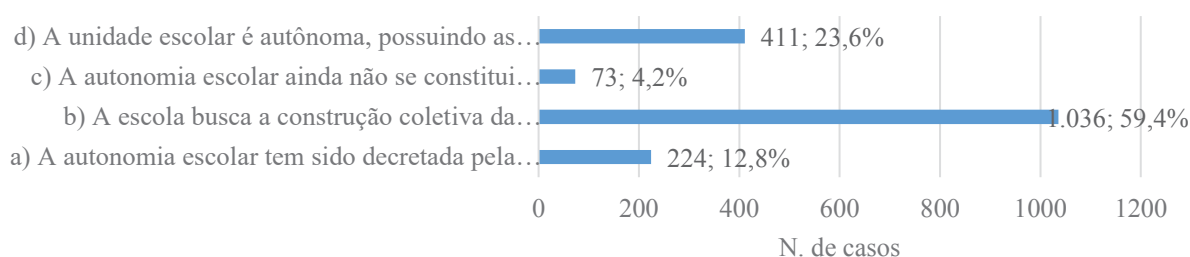
(A) A autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar;

(B) A escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder;

(C) A autonomia escolar ainda não se constitui como preocupação central para os segmentos da escola, portanto, a escola não tem implementado ações efetivas na busca de maior autonomia;

(D) A unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.

GRÁFICO 20: OPINIÃO SOBRE A SITUAÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR NA ESCOLA EM QUE ATUA (QUESTÃO 9, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

A maioria dos respondentes optou pela alternativa B, que a escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder, com 59,4% das respostas (1.036 casos), que é um fator positivo na avaliação do cumprimento do objetivo do programa quanto a fomentar a auto-gestão escolar.

Chama a atenção que 23,6% afirma que a unidade escolar é autônoma, possuindo as prerrogativas para tanto, enquanto que 12,8% afirma que não há autonomia, já que ela é “decretada pela administração central e regional”, resultados que demonstram a necessidade de realização de entrevistas e grupos focais mais precisos para captar as opiniões e impressões dos sujeitos da escola sobre o conceito de autonomia escolar – que não se constitui como objetivo específico da pesquisa. Contudo, com esta quantidade de respostas, pode-se notar que a autonomia escolar é uma meta almejada por quase sessenta por cento das escolas participantes da enquête, o que diz também sobre as expectativas ou frustrações destas escolas para com o PDDE e seu declarado objetivo legal quanto à promoção da autonomia na gestão escolar.

Ainda quanto a esta questão, vale dar foco ao cruzamento de dados do ponto de vista das etapas e modalidades de ensino, com destaque para os casos que mais indicaram a alternativa C (de que autonomia escolar ainda não se constitui como preocupação), buscando identificar também a que estados pertencem estas escolas. Os casos de maior incidência de indicação por esta alternativa são de pré-escolas, com 4,6% dos casos desta modalidade (ou 30 escolas, de 654). Seguida de escolas dos anos iniciais do ensino fundamental, com 4,3% dos casos (ou 49 escolas, de 1.140) e creches, com 3,7% (ou 8 casos, de 218). São percentuais pequenos em comparação ao total de respondentes de cada modalidade, contudo, é uma evidência de que nas escolas voltadas para atendimento de crianças pequenas a autonomia escolar “ainda não se constitui como preocupação” em comparação às outras etapas e modalidades do ensino. As escolas que mais indicaram esta alternativa estão nos estados do AM (33,3% dos casos, ou 2 de 6), RO (21,4%, ou 3 casos de 14) e GO (10,2%, ou 9 casos de 88).

Destacando os casos que optaram pela alternativa A, afirmando que “a autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional”, o cruzamento de dados da perspectiva das unidades federativas identificou que a maior incidência de respostas deste caso está nos estados do AC (42,9% dos casos, ou 3 de 7), AP (25,0% dos casos, ou 1 de 4), PI (17,8% dos casos, 8 de 45), ES (17,1%, ou 7 de 41), SP (16,8%, ou 43 de 256), TO (16,7%, ou 4 de 24), PR (15,8%, ou 25 de 158) e RS (15,3%, ou 19 escolas de 124).

Estes são índices consideráveis (selecionando os casos acima de 15,0%), tendo em vista a proporção entre os dados da enquête nacional e os dados do Censo Escolar INEP/2018,

correspondendo a realces importantes a serem considerados pelo FNDE durante a preparação dos cursos de capacitação técnica das secretarias municipais e estaduais de educação, especialmente nestes estados.

Do ponto de vista da dependência administrativa, a maior incidência de respostas nesta alternativa está mais nas escolas estaduais (13,4%, ou 83 casos de 610) do que nas escolas municipais (12,3%, ou 134 casos de 1.093). Considerando a localidade e existência ou não de UEX, constata-se que o programa falha com relação às escolas que não possuem UEx, pois 24,0% das escolas rurais sem UEx (6 casos, de 11) e 18,2% das escolas urbanas sem UEx (4, de 22) afirmaram que a autonomia tem sido decretada pelos órgãos centrais. As escolas com menos de 49 matrículas, que não possuem UEx, são, portanto, prejudicadas em relação às outras escolas no que diz respeito à autonomia escolar, sendo que as secretarias de educação deveriam realizar esforços para que as escolas sem UEx participem das decisões sobre o uso dos recursos do PDDE, por menores que sejam as escolas e por menores que sejam as parcelas do PDDE, pois é direito da escola ser incluída neste processo, previsto na legislação do programa. As administrações centrais (secretarias de educação) que não envolvem as escolas sem UEx na decisão sobre o uso dos recursos (que são destinados a elas) estão descumprindo um objetivo legal do programa, sendo responsabilidade do FNDE orientar e fiscalizar o cumprimento das prerrogativas legais do PDDE junto a estas instâncias.

A Questão 10, do Bloco 2, continua no esforço de captar maiores informações sobre a situação da autonomia escolar vivenciada pelos respondentes em suas escolas: “um dos objetivos legais do PDDE é contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Com quais das afirmações abaixo você se identificaria quanto a este objetivo? (Possibilidade de escolha de mais de uma alternativa.)”:

(A) O PDDE contribui com todos os planos da auto-gestão escolar (financeiro, administrativo e pedagógico).

(B) O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano FINANCEIRO, pois o uso de seus recursos ainda obedece a regras arbitrárias quanto à possibilidade de gasto, além de que o valor dos repasses é insuficiente mesmo para as demandas suplementares da escola, que se vê obrigada a realizar gastos sempre muito similares, para seu funcionamento cotidiano. Sendo assim, o envio de seus recursos não promove um plano financeiro verdadeiramente autônomo.

(C) O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano ADMINISTRATIVO, pois o envio de seus recursos não contribui para uma administração mais específica da escola, conforme suas próprias necessidades. As ações da escola continuam sendo impostas pelos

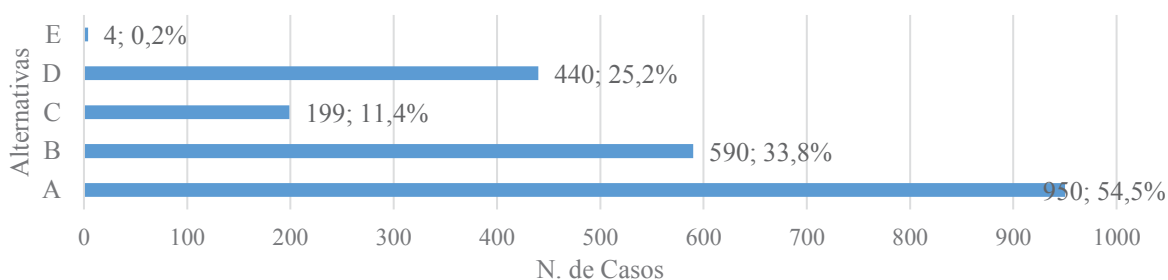
órgãos superiores, não havendo condições para promover um plano administrativo autônomo de fato.

(D) O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano DIDÁTICO, pois os gastos realizados com seus recursos são, em sua maioria, infraestruturais, em materiais de limpeza, expediente ou papelaria. Pouco ou nada sobra do PDDE para deliberação junto ao corpo docente, não havendo possibilidade de elaborar e implementar projetos pedagógicos específicos, que demandariam um volume maior de recursos. Sendo assim, o programa não contribui para uma verdadeira autonomia didática da escola.

(E) Outras.

A questão obteve 54,5% de indicação na alternativa A, o equivalente a 950 respondentes que afirmaram que o PDDE contribui com todos os planos da auto-gestão escolar (financeiro, administrativo e pedagógico), seguida da alternativa B, que contou com 33,8% dos respondentes (590), que afirmaram que o PDDE não promove autonomia no plano financeiro, devido aos baixos valores dos repasses, e então, alternativa D, com 25,2% (440 casos) afirmando que o PDDE não contribui para a autonomia da escola no plano didático. A alternativa C contou com 11,4% de indicação (119 casos), que demonstra que provavelmente a autonomia administrativa é a maior favorecida pelo PDDE, em detrimento da autonomia financeira e didática. A menor incidência de resposta foi em outros (0,2%), o que indica que 99,8% dos respondentes se identificaram com as demais alternativas.

GRÁFICO 21: OPINIÕES SOBRE O OBJETIVO DO PDDE QUANTO À PROMOÇÃO DA AUTO-GESTÃO ESCOLAR NOS PLANOS FINANCEIRO, ADMINISTRATIVO E DIDÁTICO (QUESTÃO 10, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Se mais da metade da amostra afirmou, na indicação da alternativa A, que o PDDE contribui com a autonomia escolar no plano didático da escola, há que se questionar este resultado, tendo em vista as respostas obtidas pelas questões 3 e 4, do Bloco 2, que evidenciam a falta de recursos para viabilizar os projetos pedagógicos da escola (63,9%), além da falta de recursos para custear pequenas reformas (83,4%).



Alguns elementos que podem ajudar a reiterar estas contradições estão no cruzamento destes dados com as informações sobre as regiões dos respondentes, buscando similaridades ou contrariedades entre as escolas que mais indicaram a insuficiência de recursos do PDDE (nas questões 3 e 4, Bloco 2) e que mais optaram pela alternativa A (que o programa cumpre com o objetivo da auto-gestão nos planos administrativo, financeiro e didático).

Assim, verifica-se novamente uma contradição, já que os estados que mais apontaram pela alternativa A, ou seja, que mais indicaram concordância de que o PDDE contribui com todos os planos da auto-gestão escolar (financeiro, administrativo e pedagógico), são AP (75,0%, ou 3, de 4 casos), AL (72,7%, ou 8, de 11 casos), PA (68,8%, ou 33, de 48 casos), MT (64,5%, ou 89, de 138 casos), precisamente os estados que também apresentaram altos índices de indicação de falta de recursos para viabilizar projetos pedagógicos (AP, também com 75,0%; AL, com 54,5%; PA, com 75,0% e MT, com 85,%) e pequenas reformas (AP, novamente com 75,0%; AL, com 72,7%; PA, com 85,4% e MT, com 89,9%).

Como pode-se dizer, portanto, que a autonomia escolar nestes três planos é eficientemente fomentada pelo programa se os estados que mais indicaram esta alternativa (que o PDDE contribui com todos os planos da auto-gestão escolar), responderam anteriormente que houve altos índices de falta de recursos para viabilizar os projetos pedagógicos e para custear pequenas reformas das escolas?

Neste sentido, as respostas que este item buscou sobre as concepções dos respondentes quanto ao que significa “auto-gestão” dizem respeito à própria compreensão de um dos principais objetivos do PDDE. A autonomia financeira e pedagógica são conceitos abstratos que a lei do programa não dá conta de explicitar. A compreensão sobre estes termos trouxe respostas paradoxais àquelas captadas quanto à falta de recursos (que é conceito concreto) para viabilizar projetos pedagógicos e despesas de manutenção. Esta é mais uma evidência de que o conceito de autonomia escolar, ou de “auto-gestão”, como no texto da lei do PDDE, ainda carece de maior reflexão, discussão e aprofundamento dentre os profissionais de educação nas escolas, especialmente no que tange o cumprimento deste objetivo do programa, já que o tensionamento entre as respostas da enquête indica falta de coerência sobre o que significa a “auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático” e a suficiência de recursos financeiros na escola – sendo que este trecho é a própria letra do objetivo legal do PDDE, a qual deveria estar muito clara para as escolas, que são as próprias usuárias do programa e que devem demandar pelo cumprimento deste objetivo.

Ainda buscando mais informações sobre a autonomia da escola e a participação escolar na gestão de seus recursos financeiros, a enquête contou com as questões 11 a 14, do Bloco 2.

Analisa-se o seguinte: toda comunidade escolar é informada sobre a existência dos recursos do PDDE e convidada a participar sobre as decisões quanto aos seus destinos? (Questão 11, Bloco 2) – buscando confirmar se os casos que indicaram alternativa A (que toda a comunidade é convidada a participar) também escolheram a alternativa A (ótima participação) na Questão 12, Bloco 2. Como a maioria das escolas participantes do estudo avaliam a participação da comunidade em sua gestão? (Questão 12, Bloco 2). E quanto às escolas sem UEX? Como lidam com a questão da participação se não gerem os recursos diretamente? Esta questão final busca identificar tais casos e analisar as respostas da escola que indicam não gerir o repasse do PDDE e “não saber responder”, já que o recurso é administrado pela Entidade Mantenedora (EM). Os dois primeiros objetivos do PDDE se concretizam para as escolas de educação especial e para as escolas com menos de 49 alunos que não possuem UEx?

A íntegra da Questão 11 é a seguinte: “A comunidade escolar (pais/responsáveis, professores/as, funcionários/as e estudantes) é informada sobre a existência do PDDE e convidada a participar sobre as decisões quanto aos seus destinos?”, oferecendo as seguintes alternativas:

(A) Sim. Estudantes, professores/as, funcionários/as são convidados/as a participar destas decisões por meio de várias maneiras, tais como: reuniões abertas da APP/APM ou do CE, assembleias ou listas de prioridades de compra, divulgadas para toda a escola nos murais e outros espaços de fácil visualização;

(B) Sim, a divulgação da existência do PDDE é feita no espaço da escola (murais etc.), mas as discussões e decisões sobre seus destinos ocorrem apenas durante as reuniões fechadas da APP/APM, exclusivamente para as pessoas que integram esta associação;

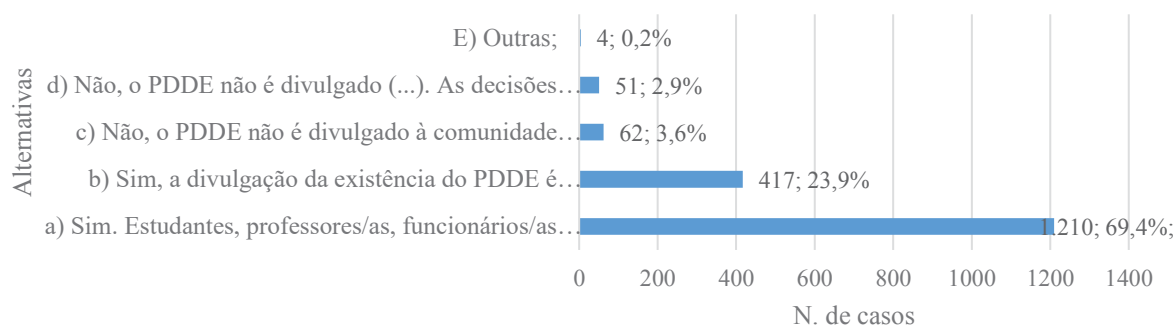
(C) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo, mas professores/as são convidados/as a participar destas decisões caso sejam integrantes da APP/APM;

(D) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo. As decisões sobre o uso de seus recursos ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola, passando pela APP/APM apenas para aprovação e burocracias finais, necessárias à aprovação da prestação de contas.

(E) Outras.

A alternativa mais escolhida foi A, indicando que na opinião de 1.210 respondentes (69,4%), todas as categorias da escola são convidadas a participar destas decisões por meio de reuniões abertas da APP/APM ou do CE, assembleias ou listas de prioridades de compra, divulgadas para toda a escola nos murais e outros espaços de fácil visualização.

GRÁFICO 22: A COMUNIDADE ESCOLAR É INFORMADA SOBRE O PDDE E CONVIDADA A PARTICIPAR DAS DECISÕES? (QUESTÃO 11, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

A maior incidência de indicações pela alternativa A, proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa por estado, vem da região Sudeste, como demonstrado no quadro a seguir, com 74,6% dos casos desta região indicando esta opção. Apesar do alto índice de indicações pela alternativa A, questiona-se se os estudantes, por exemplo, são de fato convidados a participar das decisões a respeito do uso dos recursos do PDDE, tendo em vista estudos que questionam este dado ou mesmo outras respostas da enquête. Por exemplo, dados trazidos por grupos focais, realizados com estudantes do 8º ano em duas das escolas onde foi feita a pesquisa pré-teste (Escolas Municipais de Educação Básica de Santa Catarina), indicaram que os alunos – inclusive membros do grêmio estudantil de uma das escolas – desconheciam o PDDE e não eram convidados a participar das reuniões neste sentido, como publicado em Viana (2019).

Além disso, ainda no que tange a participação dos alunos, a alta indicação pela alternativa A pode ser contrastada com aquelas dadas na Questão 14, a qual obteve diversas indicações no campo “outros” de que “Não há participação dos estudantes, pois são menores de 16 anos”, “criança menor de 12 anos não tem opinião”, “os estudantes ainda são crianças”, ou ainda que “Não sabem opinar”. Foram obtidas cerca de 99 respostas com indicações neste sentido, o que traz reflexões sobre a concepção dos participantes da pesquisa e dos profissionais de educação sobre infância e adolescência, sobre a importância da participação das crianças e adolescentes em processos de tomadas de decisão, especialmente para o desenvolvimento da cidadania, em exercício da democracia, envolvendo os estudantes em processos de expressão, com escuta e voz, reflexão, votação dentre outros momentos que contribuem para a formação dos estudantes e que podem ocorrer durante as reuniões que decidem sobre os destinos dos recursos do PDDE, mesmo com crianças pequenas – já que podem ser consultadas sobre quais sementes podem ser compradas para o projeto horta, quais

filmes podem ser adquiridos, quais as cores a escola pode ser pintada, por meio de processos de rodas de conversa e votação (VIANA, 2015, p. 290).

A segunda maior incidência de resposta foi na alternativa B, com 417 casos (23,9%) – sendo a maioria da região Centro-Oeste (28,5%) – informando que a divulgação da existência do PDDE é feita no espaço da escola (murais etc.), mas as discussões e decisões sobre seus destinos ocorrem apenas durante as reuniões fechadas da APP/APM, exclusivamente para as pessoas que integram esta associação. Esta é uma informação importante, já que a legislação e os manuais oficiais do programa frizam sobre a importância da participação de toda a comunidade escolar, não somente dos membros dos órgãos colegiados.

Dos 62 respondentes que indicaram a alternativa C, ou seja, que “Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo, mas professores/as são convidados/as a participar destas decisões caso sejam integrantes da APP/APM”, a maioria encontra-se no estado da BA (11 casos) e do Paraná (7 casos). Dos 51 respondentes que indicaram alternativa D, ou seja, que “Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo. As decisões sobre o uso de seus recursos ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola, passando pela APP/APM apenas para aprovação e burocracias finais, necessárias à aprovação da prestação de contas”, a maioria encontra-se no estado do PR (com 10 casos):

QUADRO 22: A COMUNIDADE ESCOLAR É INFORMADA SOBRE O PDDE E CONVIDADA A PARTICIPAR DAS DECISÕES? (QUESTÃO 11, BLOCO 2), POR ESTADO E REGIÃO GEOGRÁFICA

	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	N. de casos
NORTE											
AC	7	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%	7
AM	6	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%	6
AP	4	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%	4
PA	35	72,9%	8	16,7%	3	6,3%	2	0	0	0,0%	48
RO	9	64,3%	4	28,6%	0	0,0%	1	0	0	0,0%	14
RR	0	0,0%	1	100,0%	0	0,0%	0	0	0	0,0%	1
TO	14	58,3%	7	29,2%	3	12,5%	0	0	0	0,0%	24
Total N	75	72,1%	20	19,2%	6	5,8%	3	0	0	0,0%	104
NORDESTE											
AL	6	54,5%	5	45,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	11
BA	171	67,3%	67	26,4%	11	4,3%	5	2,0%	0	0,0%	254
CE	32	84,2%	5	13,2%	0	0,0%	1	2,6%	0	0,0%	38
MA	22	73,3%	3	10,0%	3	10,0%	1	3,3%	1	3,3%	30
PB	50	89,3%	5	8,9%	1	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	56
PE	56	69,1%	21	25,9%	2	2,5%	2	2,5%	0	0,0%	81
PI	32	71,1%	10	22,2%	1	2,2%	2	4,4%	0	0,0%	45
RN	55	83,3%	9	13,6%	2	3,0%	0	0,0%	0	0,0%	66
SE	9	90,0%	1	10,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	10
Total NE	433	73,3%	126	21,3%	20	3,4%	11	1,9%	1	0,2%	591
CENTRO-OESTE											
DF	3	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3
GO	59	67,0%	21	23,9%	4	4,5%	4	4,5%	0	0,0%	88
MT	90	65,2%	42	30,4%	3	2,2%	3	2,2%	0	0,0%	138
MS	10	50,0%	8	40,0%	2	10,0%	0	0,0%	0	0,0%	20
Total CO	162	65,1%	71	28,5%	9	3,6%	7	2,8%	0	0,0%	249
SUDESTE											
ES	27	65,9%	10	24,4%	3	7,3%	1	2,4%	0	0,0%	41
MG	97	72,9%	26	19,5%	2	1,5%	6	4,5%	2	1,5%	133
RJ	32	68,1%	13	27,7%	2	4,3%	0	0,0%	0	0,0%	47
SP	200	78,1%	47	18,4%	5	2,0%	4	1,6%	0	0,0%	256
Total SE	356	74,6%	96	20,1%	12	2,5%	11	2,3%	2	0,4%	477
SUL											
PR	87	55,1%	54	34,2%	7	4,4%	10	6,3%	0	0,0%	158
RS	77	62,1%	37	29,8%	3	2,4%	6	4,8%	1	0,8%	124
SC	20	48,8%	13	31,7%	5	12,2%	3	7,3%	0	0,0%	41
Total S	184	57,0%	104	32,2%	15	4,6%	19	5,9%	1	0,3%	323
TOTAL	1210	69,4%	417	23,9%	62	3,6%	51	2,9%	4	0,2%	1744

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

(A) Sim. Estudantes, professores/as, funcionários/as são convidados/as a participar destas decisões por meio de várias maneiras, tais como: reuniões abertas da APP/APM ou do CE, assembleias ou listas de prioridades de compra, divulgadas para toda a escola nos murais e outros espaços de fácil visualização;

(B) Sim, a divulgação da existência do PDDE é feita no espaço da escola (murais etc.), mas as discussões e decisões sobre seus destinos ocorrem apenas durante as reuniões fechadas da APP/APM, exclusivamente para as pessoas que integram esta associação;

(C) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo, mas professores/as são convidados/as a participar destas decisões caso sejam integrantes da APP/APM;

(D) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo. As decisões sobre o uso de seus recursos ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola, passando pela APP/APM apenas para aprovação e burocracias finais, necessárias à aprovação da prestação de contas.

(E) Outras.

Já do ponto de vista das modalidades de ensino, pode-se observar que a maior incidência de indicações pela alternativa D está na escola de ensino em tempo integral, com 4,6%, e do ponto de vista das etapas de ensino, está na educação infantil, com 3,7%. A Educação

profissional foi a modalidade que mais indicou pela alternativa C, com 8,9% dos casos afirmando que o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo e somente os integrantes da APP/APM são convidados à participação. Destaque para a menor incidência de indicações pelas alternativas A e B nas escolas de educação infantil e educação do campo, em comparação às demais etapas e modalidades:

QUADRO 23: A COMUNIDADE ESCOLAR É INFORMADA SOBRE O PDDE E CONVIDADA A PARTICIPAR DAS DECISÕES? (QUESTÃO 11, BLOCO 2), POR ETAPA E MODALIDADE DE ENSINO

	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	N. de Casos
Educação Infantil - creche.	143	65,6%	59	27,1%	8	3,7%	8	3,7%	0	0,0%	218
Educação Infantil - pré-escola.	434	66,4%	174	26,6%	20	3,1%	24	3,7%	2	0,3%	654
Ensino Fundamental - anos iniciais	782	68,6%	286	25,1%	39	3,4%	30	2,6%	3	0,3%	1140
Ensino Fundamental - anos finais	571	71,1%	178	22,2%	30	3,7%	24	3,0%	0	0,0%	803
Ensino Médio	302	73,8%	79	19,3%	17	4,2%	10	2,4%	1	0,2%	409
Educação Especial	76	60,3%	35	27,8%	6	4,8%	9	7,1%	0	0,0%	126
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	294	71,2%	92	22,3%	15	3,6%	11	2,7%	1	0,2%	413
Educação Escolar Indígena	5	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5
Educação do Campo	44	55,7%	31	39,2%	1	1,3%	3	3,8%	0	0,0%	79
Educação Escolar Quilombola	6	85,7%	1	14,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7
Educação Profissional	32	71,1%	8	17,8%	4	8,9%	1	2,2%	0	0,0%	45
Escola de Ensino em Tempo Integral	61	70,1%	19	21,8%	3	3,4%	4	4,6%	0	0,0%	87

FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

(A) Sim. Estudantes, professores/as, funcionários/as são convidados/as a participar destas decisões por meio de várias maneiras, tais como: reuniões abertas da APP/APM ou do CE, assembleias ou listas de prioridades de compra, divulgadas para toda a escola nos murais e outros espaços de fácil visualização;

(B) Sim, a divulgação da existência do PDDE é feita no espaço da escola (murais etc.), mas as discussões e decisões sobre seus destinos ocorrem apenas durante as reuniões fechadas da APP/APM, exclusivamente para as pessoas que integram esta associação;

(C) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo, mas professores/as são convidados/as a participar destas decisões caso sejam integrantes da APP/APM;

(D) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo. As decisões sobre o uso de seus recursos ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola, passando pela APP/APM apenas para aprovação e burocracias finais, necessárias à aprovação da prestação de contas.

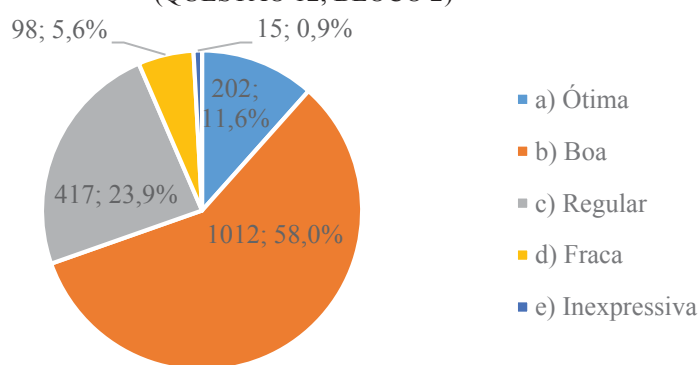
(E) Outras.

Interessante que o cruzamento de dados desta questão com relação à quantidade de alunos das escolas que indicaram a alternativa D, demonstra que a maioria dos casos que afirmou que o PDDE não é divulgado para a comunidade como um todo possui de 50 a 100 alunos (5,7% dos casos desta faixa de matrículas), ou seja, são escolas de pequeno porte e acredita-se que a participação em escolas com menos matrículas deveria ser ainda mais fomentada, pela maior possibilidade de proximidade com estudantes e suas famílias. Já a maior

incidência de respostas pela alternativa C, que afirma não haver divulgação para a comunidade como um todo, mas sim para os integrantes da APP/APM, são de fato escolas de grande porte, com mais de 2.000 (12,5% dos casos desta faixa), ou seja, o que demonstra que as escolas de grande porte concentram as decisões no âmbito da direção da escola.

No sentido de buscar a opinião dos respondentes sobre o nível de participação da comunidade na escola em que atuam, foi elaborada a questão 12: “Na escola em que você atua, a participação da comunidade escolar (pais/responsáveis, professores/as, funcionário/as e estudantes) pode ser avaliada como... ótima, boa, regular, fraca ou inexpressiva”.

GRÁFICO 23: SOBRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR (QUESTÃO 12, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Na opinião de 58,0% dos respondentes, a participação em suas escolas é considerada como sendo “boa” e apenas 5,6% a considerou fraca, o que nos remete a buscar mais elementos para compreender a concepção dos sujeitos da escola sobre o que significa uma boa/fraca participação na gestão escolar, ou seja, se levam em conta apenas a quantidade de pessoas participantes nas reuniões, se consideram a quantidade de reuniões no ano, suas pautas, a abertura para o diálogo durante as reuniões, a forma como se priorizam os gastos, com relações mais verticalizadas ou mais horizontalizadas entre os participantes no que tange à tomada de decisões, a proporção de representantes de cada categoria da comunidade escolar (tendo em vista que, geralmente, a categoria que mais participa dos espaços do CE e da APM é a categoria docente), dentre outros aspectos omitidos por esta questão, mas que não deixa de dimensionar a compreensão geral da maioria dos respondentes da enquête sobre este assunto, buscando outros elementos a serem somados à esta discussão nas questões 13 e 14.

Pensando numa maneira de trazer mais componentes para analisar as respostas dadas nas questões 11 e 12, foi elaborada a questão 13, a fim de identificar se, independentemente das respostas na questão 12 (considerando a participação boa ou fraca), os respondentes

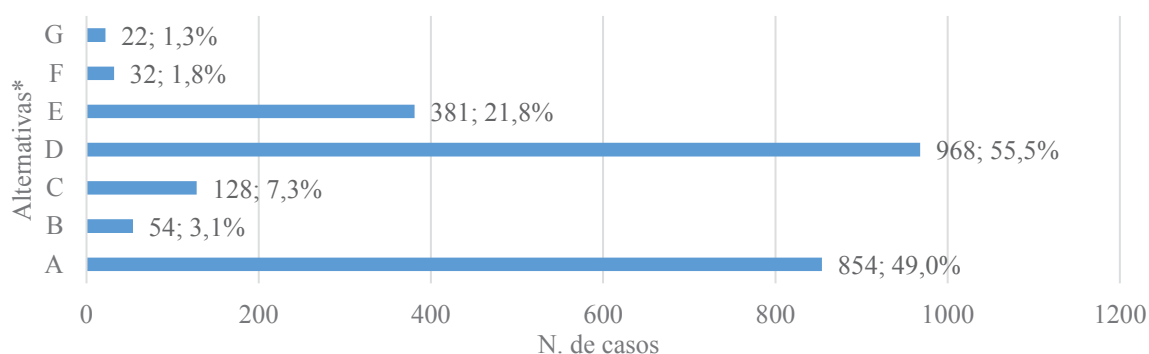


escolheriam alternativas similares em relação a alguns obstáculos mais comumente relatados pelas pesquisas na área, em relação à promoção da participação escolar na gestão de seus recursos financeiros: “para você, qual a maior dificuldade para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre os recursos financeiros da escola? (Possibilidade de escolha de mais de uma alternativa)”.

Salienta-se apenas, antes de apresentar os dados trazidos pela questão 13, a informação de que, segundo a região geográfica, os respondentes da região Nordeste são os que mais afirmaram que a participação em suas escolas pode ser considerada “ótima” (15,6% dos casos) e “boa” (61,3%). A segunda maior incidência de respostas em “boa” veio da região Sudeste, com 56,8% dos casos desta região. Os casos que mais indicaram por “regular” são da região Centro-Oeste, com 29,3% dos casos. Por “fraca”, a maioria são das regiões Norte (9,9,6%) e Sul (8,4%). Por “inexpressiva”, a maioria encontra-se na região Sudeste (1,5% dos casos). Destaque para o cruzamento de dados do ponto de vista das faixas de matrícula, que demonstram que a maioria das escolas que indicaram participação “inexpressiva” e também “fraca” possuem entre 1.500 a 2.000 alunos (6,7% e 13,3% das escolas nessa faixa de matrículas, respectivamente), sendo que a maioria que indicou “ótima” possui de 50 a 100 alunos e “boa” de 0 a 49.

Qual a maior dificuldade para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre os recursos financeiros das escolas participantes do estudo? Esta pergunta foi feita pela Questão 13, do Bloco 2. As alternativas desta questão provêm de opiniões levantadas por entrevistas da pesquisa pré-teste e de estudos anteriores (VIANA, 2010 e 2015), sendo que nesta enquete, 39,7% dos respondentes (968 pessoas) consideram que a maior dificuldade para se ampliar a participação é falta de coexistência de horários de disponibilidade de pais, professores/as, funcionários/as, estudantes (alternativa D), o que nos remete a necessidade de revisão da carga horária semanal de professores, que não dispõem de tempo suficiente fora da sala de aula para participar destas reuniões, ou ainda, da necessidade de um levantamento da disponibilidade de tempo da maioria dos representantes de cada categoria, cogitando diferentes dias e horários para a realização das reuniões, a fim de captar maior presença.

GRÁFICO 24: QUAL A MAIOR DIFICULDADE PARA SE AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR NAS DECISÕES SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS DA ESCOLA? (QUESTÃO 13, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Notas: \*Alternativas:

(A) Falta de interesse por parte da comunidade escolar como um todo;

(B) Falta de interesse por parte da APP (Unidade Executora) para incluir os assuntos financeiros da escola em outros espaços e canais de participação escolar;

(C) Falta de tempo hábil por parte da direção e da APP (Unidade Executora) para divulgar sobre o PDDE (e outras possíveis fontes de recursos), sem conseguir dar maior visibilidade às possibilidades de gastos e de participação;

(D) Dificuldade em conciliar os horários de disponibilidade para reuniões coletivas entre os diferentes segmentos da escola (pais, professores/as, funcionários/as, estudantes);

(E) Falta de recursos financeiros, pois com repasses de valores tão baixos e com tão pouca frequência, não há necessidade de ampliar a participação, já que os gastos são, geralmente, os mesmos.

Outra informação trazida pelo gráfico é que metade dos respondentes (49,0%, ou 854 pessoas) atribui dificuldade em ampliar-se a participação escolar à falta de interesse da comunidade (alternativa A), o que requer uma análise sociológica mais aprofundada para investigar se de fato não há interesse por parte da comunidade escolar como um todo (pais, professores, funcionários), e os motivos para tanto, ou se ela não é convidada e suficientemente estimulada a participar dos espaços de decisão sobre sua gestão, ou ainda, se estes espaços de fato existem na escola e de que forma são desenvolvidos (mais ou menos democraticamente), pois, se de fato for o caso de não haver interesse por parte da comunidade, mesmo havendo convite, divulgação, informação e abertura ao diálogo, interessa buscar saber qual é o fenômeno social que se passa na escola para despertar repulsa ou indiferença em relação à participação da comunidade em seus processos.

Conforme conclusões do trabalho de Nascimento (2010), sobre o PDDE e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no estado do Rio de Janeiro, a participação na escola depende principalmente da informação, ou seja, os estudos da autora levaram a compreensão de que a falta de participação e a falta de atuação da comunidade na concepção e na execução dos planos do PDE e das ações do PDDE revelaram a necessidade de estabelecer canais permanentes de informação no interior da escola pública:

A gestão financeira pode e deve ser um locus que incentive a participação, mas para tal fato acontecer necessita-se criar uma cultura de circulação permanente e estruturada das informações, sejam de natureza pedagógica, administrativa e financeira, no interior desses espaços. (...) As informações devem circular de forma estruturada, seja por reuniões, boletins informativos, jornais, além dos quadros expostos nos murais como frequentemente costuma acontecer (NASCIMENTO, 2010, p. 103).

Os dados trazidos pela pesquisa de Nascimento demonstram que conhecimento e informações sobre o PDDE são imprescindíveis, mas podem não ser o maior problema quanto à baixa participação – já que constatou ações de divulgação e orientação para o uso dos recursos –, o problema seria a burocracia e o aspecto técnico em detrimento das questões formativas e pedagógicas para lidar com o planejamento do uso dos recursos. Além disso, a autora comenta sobre a insuficiência de recursos como fator que causa baixa participação, pois os gastos tendem a ser os mesmos, quanto à materiais para operacionalização cotidiana da escola, sendo que se os recursos fossem maiores, permitiriam gastos mais voltados à implementação de projetos pedagógicos e assim, envolveriam maior interesse e participação.

Uma pequena análise quanto aos motivos que explicariam a baixa participação, relacionados à falta de informação apontada por Nascimento, também pode ser elucidada pelos estudos de Reis (2019), que trazem questões relevantes a serem ponderadas quanto às desigualdades socioeconômicas das escolas onde realizou seu estudo (em Santo Antonio de Tauá/PA, que foi a cidade mais inadimplente do estado para com a prestação de contas do PDDE), relacionadas à suposta falta de interesse da comunidade escolar em participar da gestão dos recursos do Programa, criticando a falta de capacitação do MEC aos sujeitos da escola:

É perceptível a contradição com que determina o MEC, quando reverte de poderes o conselho escolar, sem considerar, no entanto, as fragilidades locais, falta de condições objetivas, sobretudo no tocante ao preparo técnico do coordenador, que vai deliberar sobre temas técnicos não só no contexto da administração financeira, mas também na proposição de ações pedagógicas e na mobilização da comunidade escolar, buscando melhorar a qualidade da educação que se efetiva na escola. (REIS, 2019, p. 175).

Em Santo Antônio do Tauá, a capacitação, qualificação técnica e pedagógica dos membros dos diferentes conselhos escolares, segundo o autor, é muito incipiente, e é de uma necessidade substantiva, considerando a inviabilização de ações mais pontuais com reflexo nas prestações de contas dos programas educacionais junto ao FNDE.

Segundo Reis, enquanto o MEC admite que a escolha dos membros do conselho deva se pautar pela possibilidade de efetiva participação, no município é raro encontrar pessoas que queiram participar do conselho porque “temem o trato com recursos públicos, uma vez sabedores do controle efetivo e trabalhoso que isso pode acarretar”, também pela falta de informação (alertada por Nascimento, 2010), de capacitação e a alegação de falta de tempo –

somada ao fato de que a participação no conselho é voluntária, sem qualquer remuneração. “Assim, a grande maioria dos professores locais não almeja participar de conselhos escolares pela escassez de tempo” (REIS, 2019, p. 176).

Nascimento (2010), que destaca a questão do acesso às informações sobre o Programa, compreende que “as secretarias e os demais órgãos governamentais reguladores da educação pública realmente bombardeiam as UEx com muitas determinações”, mas afirma que “essas não são razões para uma participação reduzida”, chamando a atenção para o quanto as fiscalizações da secretaria de educação são temidas pelos sujeitos das escolas (na mesma perspectiva de Reis), que se tornam alvos de penalizações caso não cumpram efetivamente com as regulamentações legais do Programa.

Tendo em vista estas questões, ligadas as dificuldades para se ampliar a participação, foram cruzados os dados da questão anterior com a informação obtida pela Questão 12, para verificar se há falta de compatibilidade entre as opiniões dos respondentes sobre este assunto, pois a maioria dos casos indicou que a maior dificuldade estaria ligada ao desinteresse da comunidade (854), mas, ao mesmo tempo, 434 destes casos (mais da metade) apontaram que a participação é considerada “boa” e “regular” (276). Além disso, dos 854 casos que indicaram alternativa A, apenas 12 apontaram por “inexpressiva” e 88 por “fraca”. Em relação ao cruzamento de dados desta questão com a alternativa B, sobre a maior dificuldade ser “desinteresse por parte da UEx para incluir os assuntos financeiros da escola em outros espaços e canais de participação escolar”, apesar de apenas 54 casos terem indicado esta alternativa, a maioria deles, contraditoriamente, também apontou a participação é “boa” (26 casos) e “regular” (15 casos).

Detectar esta falta de coerência entre considerar a participação boa, mas ao mesmo tempo afirmar em grande peso que há falta de interesse da comunidade em participar e que há dificuldade em conciliar os horários de disponibilidade entre os diferentes segmentos da escola (pais, professores/as, funcionários/as, estudantes) pode ser um indicador de que, na opinião dos respondentes, as reuniões da UEx permitem um bom envolvimento dos presentes, boa discussão, ou pelo menos que o processo de participação ocorre com bom “nível” de participação (que foi o termo usado pela pergunta), mas que, apesar disso, há sérias arestas a serem aperfeiçoadas para melhorar o nível de participação, indicadas pelas dificuldades apontadas na Questão 13.

Ou seja, tal discrepância demonstra que a maioria das escolas indica contar com um “bom nível” de participação da comunidade na gestão escolar, como algo do qual não abre mão de reafirmar e defender que sim, há participação e ela é boa, entretanto, também aponta para

duas das que considera as maiores dificuldades para se elevar este nível de participação, demonstrando em quais aspectos pode melhorar – no tocante ao interesse e envolvimento da comunidade escolar e nos horários de disponibilidade entre todos os segmentos da escola –, o que pode ajudar a desenhar alternativas e soluções criativas para estas dificuldades.

Exemplos disso seriam assembleias no início do dia letivo, no horário de entrada dos estudantes, contando como parte da grade horária de alunos, com a presença de pais que podem estar disponíveis próximo ao momento em que deixam os filhos na escola, além de professores e dos próprios estudantes, tratando de projetos pedagógicos que correspondam às demandas e expectativas da comunidade escolar, a fim de que sintam-se partícipes e coautores dos projetos da escola, com temas interdisciplinares, que contemplem áreas do conhecimento abarcadas por diversos professores, dentre outras possibilidades diversas que envolvem conceitos de pertencimento e fortalecimento comunitário, presentes também nos debates da área da psicologia social comunitária, por exemplo (MONTERO, 1996, 2003; FREITAS, 2006, 2014; VÁSQUEZ RIVERA, 2012), e que podem, com efeito, auxiliar as escolas a lidar com as dificuldades apontadas pela alternativa A e D.

De acordo com Montero (2003), as condições mais propícias para o fortalecimento da participação são quando seus membros estão em ação conjunta e solidária, compartilhando objetivos e expectativas, pois enfrentam as mesmas necessidades e problemas, tendo o controle, a direção das circunstâncias, conduzindo os processos e os executando por eles mesmos. Com isso, o planejamento das atividades fica em função de orientar os sujeitos a detectar as suas necessidades, realizar um diagnóstico, para então planejar as metas e estratégias de sua ação, focando um determinado resultado, priorizando a sequência de um plano de ação conforme avaliam suas necessidades em médio e longo prazo, considerando os recursos disponíveis, sempre com a ideia de ação-reflexão-ação, analisando os ganhos, perdas, acertos e erros de seus projetos, com consciência crítica sobre as condições de vida e sobre seu próprio ambiente, comprometendo-se com a transformação do entorno onde se vive (MONTERO, 2003, p. 73).

Uma forma de superar a dificuldade revelada pelos participantes da enquête, em relação à suposta “falta de interesse” da comunidade em participar da gestão escolar, a pesquisa sugere uma ampliação da área de discussão das políticas educacionais, de forma que seus estudos sobre administração e gestão democrática da escola também dialoguem com fundamentos de outras áreas, especialmente da sociologia e da psicologia social, por exemplo, as quais podem contribuir sobremaneira com o debate sobre participação da comunidade e gestão democrática na escola, a partir da discussão de conceitos de “pertencimento”, “cotidiano” e “fortalecimento comunitário”. Há que se reunir ideias presentes nestas áreas e

colocá-las em diálogo na formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a fim de trazer mais elementos e cada vez mais precisão para pensar a participação da comunidade nos projetos (político) pedagógicos da escola.

Importante também pensar nas contribuições de Freitas (2014) sobre as relações da vida cotidiana – tendo em vista que “cotidiano” é uma categoria de análise dos estudos da psicologia social comunitária, o qual carrega um sentido de comunidade nas relações do dia a dia, do que é construído diariamente, na convivência:

Os processos de conscientização e de participação podem ser alterados em função das relações travadas nas relações da vida cotidiana, dos significados que tais relações vão tendo para as pessoas, dos sentimentos de comunidade que conseguem construir em seu dia a dia e da importância de tais sentidos para sua vida. (FREITAS, 2014, p. 66).

Desta concepção de “cotidiano” interliga-se a discussão sobre alguns aspectos a serem considerados na relação de políticas públicas e práticas comunitárias, questionando se o trabalho realizado é de fato comunitário, a quem está de fato atendendo, se traria mudanças relevantes, e se sim, na perspectiva de quem. A autora considera as dinâmicas e relações presentes nos trabalhos participativos, entre os diversos agentes (internos e externos) envolvidos, em torno de: “a) as razões para a realização do trabalho; b) relações estabelecidas entre a equipe de profissionais e comunidade; c) características (individuais e /ou coletivas) do trabalho e frutos obtidos”. (FREITAS, 2014, p. 68).

Assim, Freitas leva a discussão para as condições teóricas e metodológicas que sustentam as práticas participativas e suas relações com as políticas públicas, indagando sobre os processos de formação de quadros de profissionais, pesquisadores e trabalhadores sociais para atuarem nas diferentes instâncias comunitárias, numa “rede intrincada entre práticas em comunidade, tipo profissional e ligações com os planos de ação da sociedade” (FREITAS, 2014, p. 70). Para a autora, a psicologia social comunitária é como uma ação de politização no próprio cotidiano, com processos de conscientização ligados a um projeto de sociedade. E, na perspectiva da escola, pode-se pensar, portanto, que os profissionais da educação necessitam desta amplificação do olhar em relação às condições de participação dos sujeitos, suas posições na sociedade, as metodologias para promoção da participação, no cotidiano das atividades escolares e nos exemplos em suas relações interpessoais, em uma rede de práticas ligadas ao projeto que se constrói na escola.

No que toca especificamente na participação quanto ao PDDE, estes estudos também se mostram relevantes, pois a utilização dos recursos deste programa depende de processos participativos e decisórios para a definição dos serviços e materiais que serão adquiridos pela escola, devendo, por lei, resultar de decisões conjuntas, tomadas em reuniões e assembleias da

APM, realizadas para definir as prioridades da escola, sendo que a prestação de contas destes recursos exige a elaboração de um Plano de Aplicação de Recursos, elencando suas prioridades estabelecidas em consonância com o Projeto Político Pedagógico da escola, com deliberações registradas em Ata, cuja apresentação é necessária para a aprovação das contas e recebimento de futuros repasses. Contudo, as razões para a realização deste trabalho de prestação de contas são meramente burocráticas ou são embasadas pelo sentimento de cidadania e democracia? As relações estabelecidas entre a equipe de profissionais da escola e a comunidade se dão de maneira horizontal ou vertical? A diversidade e diferentes vozes dos sujeitos são valorizadas?

As contribuições trazidas por estas áreas nos remetem à necessidade de alargar a compreensão sobre os sujeitos que não participam de processos democráticos em nosso país, pois há pessoas que para além de excluídas economicamente, são excluídas socialmente, culturalmente, não pertencem ao grupo hegemônico valorizado e reproduzido predominantemente. A exclusão social também está ligada, portanto, ao sentimento de pertencimento e de não-pertencimento dos sujeitos a um grupo social. Tratar da participação efetiva de sujeitos em qualquer espaço onde se intenta a prevalência de processos democráticos, depende da ampliação da concepção de exclusão social, na perspectiva de que se a pessoa, ou uma grande massa de pessoas, perde o acesso a direitos sociais básicos como habitação, saúde e educação, por exemplo, esta pessoa, ou esta massa de pessoas, está longe de poder efetivar sua cidadania e participar efetivamente de espaços democráticos na sociedade.

Quando pensarmos na participação em espaços democráticos e principalmente na participação comunitária – refletindo, por exemplo, na comunidade escolar –, há que se lembrar do sentimento de pertencimento ou de não-pertencimento de cada sujeito, considerando seu contexto histórico, político, social, cultural e o impacto que estes contextos têm em sua identidade, sua forma de reconhecer a si mesmo e construir seu entendimento da realidade.

Falar sobre participação da comunidade sem considerar a diversidade dos sujeitos envolvidos nos processos participativos, sem valorizar as diferenças, sem se abrir para compreender o ponto de vista do outro, pode fazer com que a participação se torne até instituída, burocratizada, regulamentada, mas não significa que ocorrerá efetivamente, com processos decisórios coletivos, com argumentações e negociações horizontais, de fato democráticas.

Tendo estas questões em mente, podemos começar a relacionar a importância de se discutir exclusão social, para compreender conceitos como identidade e pertencimento, para discutirmos sobre como envolver as pessoas em processos de participação democrática e sobre fortalecer espaços de participação comunitária – o conselho escolar, as associações de pais, professores e funcionários, grêmios estudantis, dentre outros espaços de participação.



Pensando sobre professores, que são também educadores, e sobre estudantes, que são também educandos, este debate nos faz pensar: “quem são as professoras e os professores da escola? Quem são os estudantes? Quem são os pais destes estudantes? O que é a comunidade escolar? Quais são suas características e contextos? Qual a história desta ou daquela escola? Qual a função social da escola para esta ou aquela comunidade? Por que fazemos a defesa da participação da comunidade nos projetos escolares e nos projetos da sociedade?

Estes questionamentos podem elucidar a reflexão proposta sobre as dificuldades em se promover a participação da comunidade na gestão escolar, trazidas pelas questões desta categoria de análise da enquete. A pesquisa sugere, portanto, uma íntima relação entre as discussões sobre participação e gestão democrática e os conceitos de pertencimento e fortalecimento comunitário, trazidos de outras áreas, que têm muito a contribuir com os estudos das políticas educacionais.

Interessante constar neste item também, o cruzamento de dados que revela as regiões e estados que mais apontaram pela alternativa A, quanto à “falta de interesse por parte da comunidade”, a fim de que esta informação oriente planos de ação por parte do FNDE, das secretarias de educação e da gestão das escolas na superação desta dificuldade: a região que mais indicou a alternativa A foi a Centro-Oeste, com incidência de 55,4% de seus casos, em ordem decrescente segue a região Norte, com 53,8%, Sudeste, 48,8%, Sul, 48,6%, e a de menor incidência, a região Nordeste, com 45,7% dos casos. Os estados que mais apontaram por esta dificuldade foram, proporcionalmente à quantidade de participantes da enquete: SP, com 58,8% de seus respondentes apontando pela alternativa A, MT, com 57,2% e RS, com 43,9%.

Finalmente, a Questão 14 buscou identificar as opiniões dos respondentes quanto à participação dos e das estudantes da escola nos processos decisórios que envolvem a gestão de seus recursos financeiros: “Em seu entendimento, a participação dos/as estudantes nos processos decisórios da escola, incluindo sobre o uso de seus recursos financeiros...”, com as seguintes alternativas:

(A) é importante, pois se constitui como um laboratório de aprendizagem da função política da educação e de aprendizado do jogo democrático.

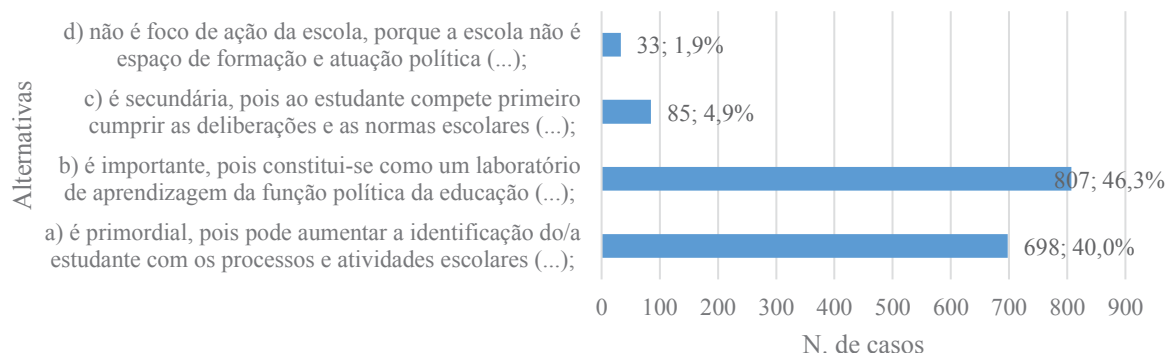
(B) é primordial, pois pode aumentar a identificação do/a estudante com os processos e atividades escolares, contribuindo para o seu interesse sobre os saberes científicos e para redução das taxas de evasão.

(C) é secundária, pois ao estudante compete primeiro cumprir as deliberações e as normas escolares.

(D) não é foco de ação da escola, porque a escola não é espaço de formação e atuação política, constituindo-se, prioritariamente, em lugar de aprendizagem dos saberes científicos.

As alternativas B e A foram as mais indicadas pelos respondentes (46,3% indicaram B, ou 807 casos, e 46,3% indicaram A, ou 698 casos).

GRÁFICO 25: OPINIÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS/AS ESTUDANTES NA GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR (QUESTÃO 14, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Alguns dos respondentes incluíram no campo extra da Questão 24, a informação de que a participação dos alunos “não é necessária”, que “não é o foco de ação”, ou fizeram ressalvas por serem escolas de educação infantil, informando que “nossos alunos não possuem idade para isso, são muito pequenos”, “nossos alunos possuem menos de 13 anos”, ou ainda, que atendem “somente alunos com necessidades educacionais especiais”.

A capacidade de participação dos alunos, mesmo de educação infantil, no que se refere a algumas questões ligadas às decisões de compras e prioridades de gastos da escola, podem ser debatidas com crianças pequenas, desde pouca idade, já que entrevistas realizadas em estudos anteriores (VIANA, 2015), com diretor e coordenadora pedagógica de uma escola de Educação Infantil de São Paulo, que possuía alunos de 3 a 6 anos de idade, identificaram que mesmo os alunos de pré-escola eram questionados quanto às cores de tintas que iriam comprar para pintar as paredes e bebedouros do pátio da escola, as sementes das plantas que queriam comprar para cultivar no projeto horta, os filmes que queriam que a escola comprasse para as atividades de vídeo, entre outras questões, possíveis de serem debatidas e votadas com grupos de crianças pequenas, o que pode estimular o interesse e a curiosidade sobre as questões materiais da escola, fazendo os alunos se sentirem responsáveis, partícipes e ativos nas decisões que envolvem seu aprendizado e as atividades escolares, dentre outros aspectos relevantes para sua formação e para o desenvolvimento de uma cultura democrática desde a infância.

Nas escolas participantes da pesquisa pré-teste, confere-se pouca relevância para a participação dos estudantes nestes quesitos, tendo identificado que os alunos desconheciam os recursos do PDDE e não sabiam que poderiam opinar sobre as compras da escola, demonstrando bastante interesse e curiosidade por esta possibilidade (vide material coletado por grupos focais, publicado em Viana, 2019).

Quanto ao uso dos recursos do PDDE e a participação estudantil, a revisão de literatura pode apontar para o estudo de Paixão (2012), que realizou pesquisa no Distrito Federal, partindo de um questionamento central: De que modo a escola pode ser caracterizada como democrática, se não permite que a maioria, os alunos, participe de sua gestão? Os resultados de seu trabalho demonstram que a participação dos alunos no processo decisório sobre os recursos financeiros é mínima, porque eles são vistos como imaturos pela maioria dos gestores e dos membros que compõem o Conselho Escolar.

Paixão (2012) trata da participação de crianças na gestão financeira escolar, evidenciando que o PDDE não contribui para este fim, pois os estudantes participantes de sua pesquisa desconheciam o Programa e não participavam das questões da escola, cuja gestão era centralizada na figura da direção, contudo, sua abordagem demonstra a importância das políticas de descentralização como elementos que possuem potencial para contribuir com a formação das crianças para a democracia e a participação social. A autora valida a intenção do programa, apesar de denunciar que a participação de alunos na escola pesquisada é nula, sugerindo aproveitar a possibilidade oferecida pelo PDDE para a promoção de aprendizagens democráticas dentro da escola, posicionando o aluno como um ser de direitos, não só de estar presente na sala de aula, mas de participar ativamente das questões que lhe cercam. Para que isso aconteça, além de fazer valer o que está escrito nas leis, deve-se fomentar meios de reverter a concepção antidemocrática sobre criança presente na sociedade.

A autora conclui que a alternativa proposta para reverter o quadro encontrado se situa na promoção de aprendizagens democráticas dentro da escola, posicionando o aluno como um ser de direitos, não só de estar presente na sala de aula, mas de participar ativamente das questões que lhe cercam. Para que isso aconteça, além de fazer valer o que está escrito nas leis, deve-se fomentar meios de reverter a concepção antidemocrática que a sociedade tem sobre a criança (PAIXÃO, 2012).

Já a presente pesquisa compreende que se houvesse maiores esforços por parte dos órgãos centrais, assim como do corpo docente e administrativo das próprias escolas, em promover projetos que incentivem a participação de estudantes nestas decisões, os resultados seriam favoráveis tanto para a formação destes alunos, quanto para a cobrança de uso dos saldos

das escolas parados em conta bancária, o que se caracteriza como foco de atenção do FNDE ao criar o IDEGES para avaliar o desempenho das escolas na gestão escolar, sem analisar as ações que as escolas promovem – e deveriam ser estimuladas a promover – para envolver os estudantes, representantes de classe e membros do grêmio estudantil na definição dos gastos dos recursos do PDDE.

Quanto ao cruzamento de dados da Questão 14, interessa buscar identificar os casos de escolas de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Afinal, a justificativa maior pela afirmativa D é que estas escolas não teriam participação de crianças, pois crianças “não tem capacidade de decidir sobre estas questões”, “não podem opinar”, mas como responderam então os participantes das escolas dos anos finais do Ensino Fundamental, do Ensino Médio, EJA e Ensino profissionalizante, por exemplo?

Conforme o cruzamento destes dados, de fato, a modalidade de ensino que mais apontou pela afirmativa A (que a participação de estudantes “é primordial, pois pode aumentar a identificação do/a estudante com os processos e atividades escolares...”) foi a Educação Profissional, com indicação de 57,8% dos casos desta modalidade, seguida pelo Ensino Médio, com 55,7%, EJA, com 49,2% e anos finais do EF.

Destaque que a modalidade que mais indicou pela alternativa B (que a participação “é importante, pois constitui-se como um laboratório de aprendizagem da função política da educação...”) foi a educação escolar indígena, com 80,0%, o que demonstra a preocupação das escolas que trabalham com as comunidades indígenas em formar seus estudantes politicamente, para a compreensão do jogo democrático, o que se caracteriza como uma aprendizagem vital, para a própria sobrevivência desta população, historicamente injustiçada pelo sistema político e econômico em que vivemos, vítimas de constantes violações de seus direitos.

A segunda modalidade de ensino que mais optou pela alternativa B foi a dos anos finais do EF, com 50,7% de seus respondentes indicando concordância com a importância da participação estudantil ligada ao exercício político e democrático, seguido dos anos iniciais do EF, com 49,4%, demonstrando que a Educação Profissional, EM e EJA deram mais prioridade para a alternativa A, quanto à primazia da participação estudantil para aumentar o interesse e a identificação dos estudantes sobre os saberes científicos e para redução das taxas de evasão, do que para a alternativa B, quanto à importância da participação estudantil devido à aprendizagem do jogo democrático.

Importante destacar quanto aos estados e modalidades que responderam a alternativa D, que “a participação estudantil não é foco de ação da escola, porque a escola não é espaço de formação e atuação política, constituindo-se, prioritariamente, em lugar de aprendizagem dos

saberes científicos”. A alternativa D obteve 33 indicações (1,9% do total de participantes da enquete), com maior incidência de respondentes provindos de escolas da educação do campo (3,8% dos respondentes desta modalidade, ou 3 casos) e da pré-escola (3,1%, ou 20 casos), com indicações também dos anos iniciais (2,4%, 27 casos) e finais (0,9%, ou 7 casos) do EF, inclusive de escolas de EJA (1,2% desta modalidade, ou 5 casos).

Em contraste a esta informação, a pesquisa destaca que o direito de organização e participação em entidades estudantis é assegurado pela lei nº 7.398/1985 e pelo artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1992, além de ser reiterado pela meta 19 da lei nº 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação, que trata sobre gestão democrática da escola, citando a participação dos alunos em duas de suas oito estratégias.

A pesquisa pré-teste realizada em duas escolas municipais de educação básica, no estado de SC, detectou que de um total de 36 cartas direcionadas às APP das escolas em questão, redigidas pelos próprios estudantes (do 8º ano do EF), 14 (38,9%) solicitavam incluir os estudantes na participação sobre o uso dos recursos financeiros da escola, com frases como: “ouvir os alunos”, “todos precisam opinar”, “também deveriam fazer reunião com os alunos”, “deveriam perguntar pra gente”, “toda reunião da APP deveria ter um representante de cada sala”, “os alunos deveriam participar das reuniões porque também fazem parte da escola”, “nós alunos precisamos falar sobre isso”, “nós conhecemos a realidade estudantil”, dentre outras menções semelhantes, demonstrando que os alunos não participam das decisões da APP, mas cerca de 40% afirma que deveria e gostaria de ser ouvida (VIANA, 2019).

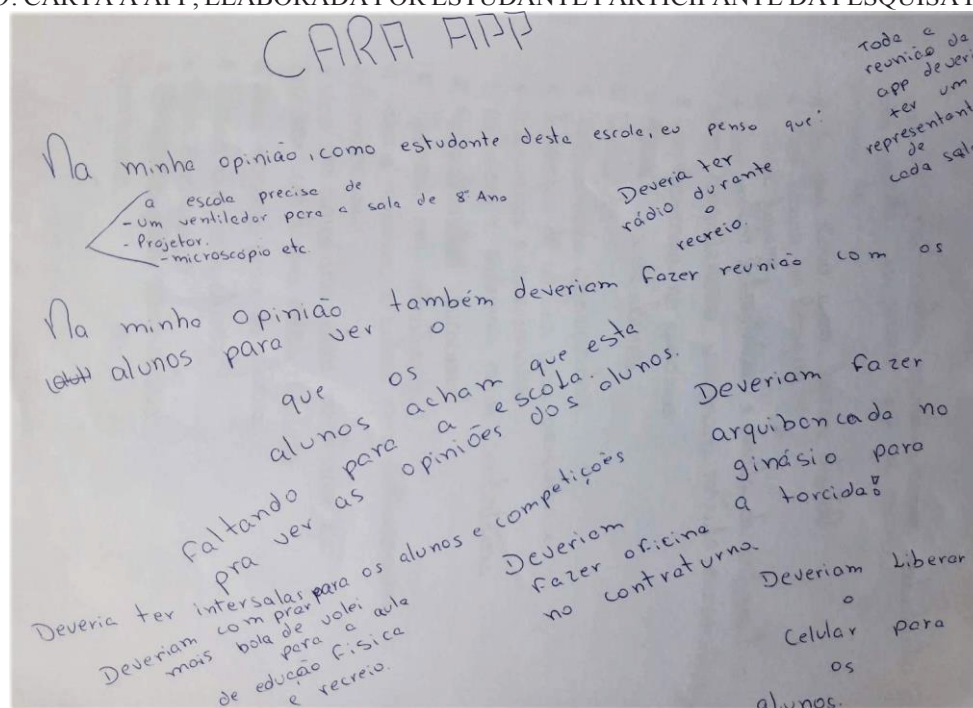
Analisando as cartas dos alunos, coletadas em campo, após atividade de grupo focal realizada pela pesquisa pré-teste, foi feito um levantamento da quantidade de menções às palavras encontradas com maior frequência, de maneira a identificar suas demandas e opiniões sobre o tema proposto pelo grupo focal (sobre “o que a escola precisa” e “como a escola poderia gastar os recursos do PDDE”).

Nesta sistematização, foi identificado que muitos pedidos dos alunos dizem respeito à projetos e atividades que dependem menos de recursos e mais de organização e planejamento da escola, já que fazem menções a palavras como “mais liberdade”, “mais respeito”, “mais confiança nos alunos”, totalizando 5 cartas neste sentido (14%). Além disso, há referências a aulas “menos monótonas”, “menos chatas”, “mais criativas”, “mais divertidas”, “novas”, “ao ar livre”, “com mais jogos”, “com brincadeiras”, “com projetos diferentes”, “extracurriculares”, “música no recreio”, “oficinas”, “gincanas”, campeonatos”, “para ter vontade de ir à escola”, “aulas mais fáceis de compreender”, com cerca de 40 menções nos textos coletados (a maior categoria identificada).

Outros apontamentos identificados nas cartas dos alunos demandariam recursos financeiros para compra de materiais permanentes, porém, sem custos elevados, principalmente “ventiladores” (6 menções) e “materiais para as aulas”, que podem ser considerados materiais pedagógicos diversos, ligados principalmente às “aulas de ciências”, com 8 menções de que gostariam de ter um “laboratório de ciências” (“com microscópio”), e cerca de 25 menções à compras de materiais para educação física (como bolas esportivas e redes novas para a quadra), materiais para aulas de artes, mapas para aulas de geografia, mais livros para a biblioteca, instrumentos para aulas de música e “banda na escola”, dentre outros.

Sobre materiais para manutenção e serviços de terceiros, a maior referência foi quanto às despesas de caráter infraestrutural, com 15 menções à sala de informática (problemas com uso de computadores, impressora e acesso à internet); 8 referências relacionadas limpeza de pichações, pedido de mais lixeiras, conserto de trincos de portas; 4 cartas em referência às rachaduras nas salas, que, segundo eles, causam vazamento quando chove. Já quanto à despesa de caráter pedagógico em relação à manutenção e serviços, houve 13 menções sobre “aulas de teatro” e construção de auditório para apresentações; 7 menções a “passeios”, “excursões” e “viagens”; 6 cartas mencionando sobre a construção de arquibancada para a quadra; 6 menções sobre “salas mais coloridas”, “pintura da escola” e 2 cartas sobre salas multifuncionais adaptadas para alunos da educação especial.

FIGURA 9: CARTA À APP, ELABORADA POR ESTUDANTE PARTICIPANTE DA PESQUISA PRÉ-TESTE



FONTE: Material coletado por grupos focais com alunos do grêmio estudantil (do 5º ao 9º ano da EMEB) e com turma do 8º ano das EMEB onde foi realizada a pesquisa pré-teste, publicados em Viana (2019).



Os dados trazidos pela pesquisa pré-teste demonstram que os estudantes têm muito a contribuir com as deliberações sobre o planejamento da gestão financeira escolar, sendo capazes de apontar para as necessidades coletivas da escola e priorizá-las.

Em encerramento da categoria de análise em questão, sobre o “(des)cumprimento do objetivo do PDDE quanto à contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático”, a pesquisa detectou que a maioria dos respondentes afirmaria que sim, o programa cumpre com este objetivo (com 54,5% de indicação pela alternativa A, da Questão 10, do Bloco 2).

Em síntese, vale relembrar sobre as questões norteadoras deste subitem: “quais as opiniões dos participantes sobre autonomia escolar, sobre o papel das UEx e sobre a participação? Toda a comunidade é convidada a participar? Quem decide sobre os recursos? E quanto às escolas sem UEx? Os recursos do PDDE induzem maior participação?”.

Os dados analisados demonstraram que a maioria dos participantes indica que o papel das UEx é imprescindível (49,%), para além de seu requerimento legal, sendo o Conselho de Escola o maior responsável pela decisão sobre a utilização dos recursos (40,0%), seguido da APP / APM / APPF / nome equivalente (35,6%), o que significa dizer que em 75,6% dos casos, os recursos do PDDE são geridos pelo CE ou pela APP, além de que 69,4% dos respondentes indicou que estudantes, professores e funcionários são convidados a participar destas decisões por meio reuniões abertas e bem divulgadas, sendo que 93,8% dos respondentes indicaram que a transferência de recursos financeiros diretamente para a escola pode agir como um indutor capaz de promover maior participação da comunidade escolar em sua gestão – descobertas importantes, de altos índices de aprovação por parte dos entrevistados, que confirmam sobre a contribuição do programa para a autonomia da escola.

Contudo, foi trazido destaque para a compreensão da própria concepção dos profissionais da educação sobre o que significa “auto-gestão” ou “autonomia para gestão”, especialmente nestes três sentidos, “financeiro, administrativo e didático”, que correspondem à própria letra da lei do PDDE e que, portanto, deveria estar suficientemente clara para que os usuários do programa possam requerer sua efetivação, porém, os cruzamentos de dados demonstraram respostas contraditórias, que fazem questionar sobre a aprovação dos respondentes quanto ao cumprimento deste objetivo (mais da metade da amostra afirmou, na indicação da alternativa A da Questão 10, Bloco 2, que o PDDE contribui com a autonomia escolar no plano didático, porém, como seria possível cumprir com este objetivo se as respostas obtidas pelas questões 3 e 4, do Bloco 2, evidenciam a falta de recursos para viabilizar os



projetos pedagógicos da escola, em 63,9% dos casos, e falta de recursos para custear pequenas reformas 83,4%?). Os respondentes parecem não ver o equilíbrio, a proporcionalidade entre a existência de recursos financeiros na escola e sua autonomia de gestão financeira e didática.

Pode-se dizer que em termos gerais, sim, o programa cumpre com este propósito na opinião dos respondentes, mas em termos específicos, as análises apresentadas trouxeram várias ressalvas a serem atentadas pelos órgãos centrais quanto ao aprimoramento do PDDE, principalmente tendo em vista a indicação de 33,8% dos casos de que “O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano FINANCEIRO, pois o uso de seus recursos ainda obedece a regras arbitrárias quanto à possibilidade de gasto, além de que o valor dos repasses é insuficiente mesmo para as demandas suplementares da escola, que se vê obrigada a realizar gastos sempre muito similares, para seu funcionamento cotidiano. Sendo assim, o envio de seus recursos não promove um plano financeiro verdadeiramente autônomo” (alternativa B, Questão 10, Bloco 2).

Outra constatação preocupante foi que um total de 233 casos (13,4% da amostra), afirmaram que a gestão dos recursos é feita exclusivamente pela direção (alternativa A, Questão 7, Bloco 2, com 72 casos) ou pela direção em conjunto com a coordenação pedagógica (alternativa C, Questão 17, Bloco 2, com 161 casos), o que evidencia um descumprimento deste objetivo legal em quase 22,5% das escolas do país (na soma destes casos), principalmente nas escolas de educação especial, que apesar de serem as maiores arrecadoras, foram as escolas que mais indicaram esta centralização nas decisões sobre a gestão dos recursos (Questão 8, Bloco 2).

Chama-se a atenção para o fato de 12,8% dos participantes afirmarem que não há autonomia na escola, já que ela é “decretada pela administração central e regional” (Questão 9, Bloco 2), especialmente nas regiões Norte, Sudeste e Sul. Ressalta-se também a incapacidade do programa em contribuir para a auto-gestão de escolas que não possuem UEx própria, descumprindo com seu objetivo legal nestes casos, já que 24,0% das escolas rurais sem UEx e 18,2% das escolas urbanas sem UEx afirmaram que a autonomia tem sido decretada pelos órgãos centrais.

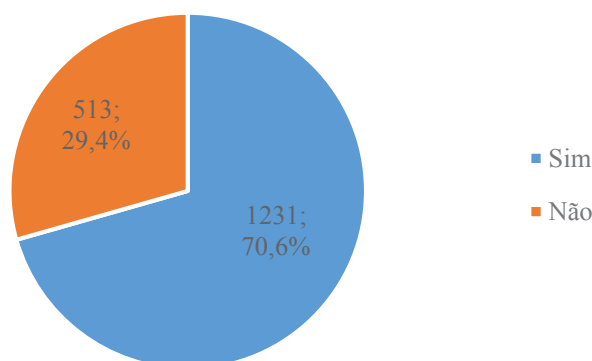
Finalmente, destaca-se a discussão sobre a falta de participação dos estudantes na gestão dos recursos da escola, assim como os estudos sobre pertencimento e fortalecimento comunitário, como formas de possibilitar maior envolvimento e participação da comunidade na gestão escolar, que foi a maior dificuldade quanto à avaliação da participação, segundo apontamento dos respondentes.

#### 4.2.4 Autonomia escolar sem PPP?

A “auto-gestão” escolar, objetivada pelo PDDE, pode ocorrer sem tratar do PPP e sem fomentá-lo? Esta é a questão trazida neste subitem. Quantas escolas possuem PPP? Quem elabora o PPP de acordo com os respondentes? Com qual frequência são atualizados? O PPP prevê planejamento orçamentário para realizar seus objetivos? O PDDE menciona a importância do PPP? Estas perguntas serão respondidas agrupando as questões 15 a 18, do Bloco 2.

Primeiramente, as respostas da enquete demonstram que uma quantidade significativa de respondentes afirmou que suas escolas elaboraram PPP no ano de 2018 (1.231 casos), equivalente a 70,6%, mesmo assim, o dado de que quase 30,0% das escolas não elaborou PPP em 2018 não deixa ser preocupante (a próximas questões trarão dados sobre a periodicidade das discussões quanto ao eixo norteador do PPP das escolas, a fim de contribuir com esta análise). A questão 15 pergunta: “A escola em que você atua elaborou Projeto Político Pedagógico (PPP) neste ano de 2018?”

GRÁFICO 26: A ESCOLA ELABOROU PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO (PPP) NO ANO EM QUESTÃO (2018)? (QUESTÃO 15, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Cruzando os dados das respostas obtidas nesta questão, verifica-se que dentre os 29,4% que afirmou que a escola não elaborou PPP naquele ano, a maioria era escola privada de educação especial (correspondendo a 43,3% dos casos desta dependência administrativa), seguida das escolas da rede municipal (33,7%). Ressalta-se que 45,5% das escolas urbanas sem UEx própria informaram não ter PPP no ano em questão. As modalidades que com maior incidência nesta alternativa (“Não”) são escolas de educação escolar quilombola (57,1% dos casos), seguidas de escolas da educação infantil (34,4% da pré-escola e 33,9% da creche). Quanto às regiões geográficas, a região Sul foi a de maior incidência dos respondentes quanto

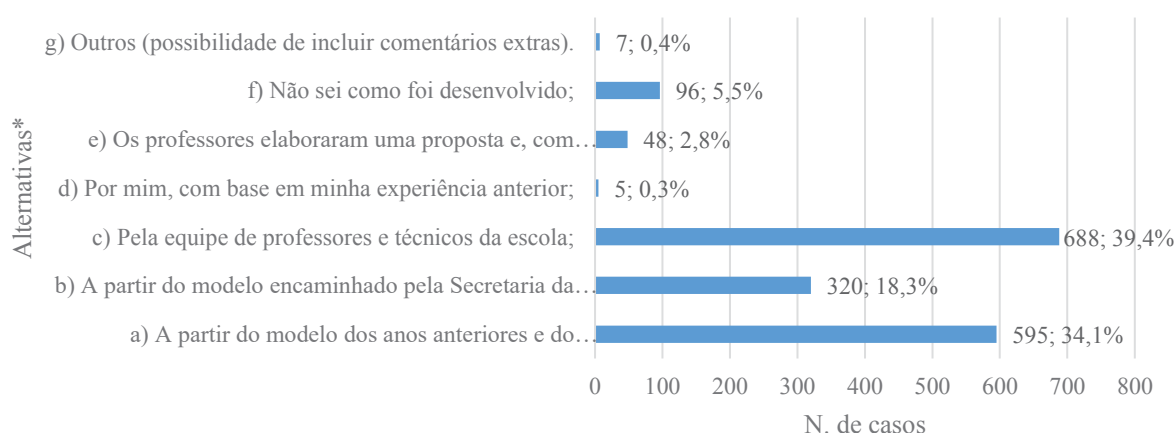
a não ter havido elaboração do PPP no ano em questão, com 48,6% de seus casos indicando esta alternativa, em contraste com a região Centro-Oeste, em que 94,0% dos casos afirma ter elaborado PPP naquele ano.

É importante buscar mais elementos para compreender de que consiste os PPP das escolas, por isto, a Questão 16 indaga sobre a forma e as pessoas envolvidas na elaboração do PPP: “ Qual das alternativas abaixo melhor representa a forma como foi desenvolvido o atual PPP da escola?”, trazendo as seguintes opções de respostas:

- (A) A partir do modelo dos anos anteriores e do regimento escolar;
- (B) A partir do modelo encaminhado pela Secretaria de Educação;
- (C) Pela equipe de professores e técnicos da escola;
- (D) Por mim, com base em minha experiência anterior;
- (E) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final;
- (F) Não sei como foi desenvolvido.

O gráfico a seguir demonstra que a maioria dos respondentes indicou a alternativa C, com 39,4% dos casos, de que o PPP foi desenvolvido pela equipe de professores e técnicos da escola, mas verifica-se que este é um percentual baixo para uma ação tão primordial e estruturante da escola, o que não é mais alarmante do que o dado trazido pela parcela de respondentes que indicou a alternativa B, com 18,3% apontando que o PPP foi elaborado a partir do modelo encaminhado pela Secretaria de Educação, e ainda 34,1% indicando que o PPP foi criado com base no modelo dos anos anteriores, o que pode significar que ele pode ter sido repetidamente utilizado ao longo dos anos, sem maiores alterações ou especificações diferentes de um ano para outro.

GRÁFICO 27: QUAL DAS ALTERNATIVAS MELHOR REPRESENTA A FORMA COMO FOI DESENVOLVIDO O ATUAL PPP DA ESCOLA? (QUESTÃO 16, BLOCO 2)

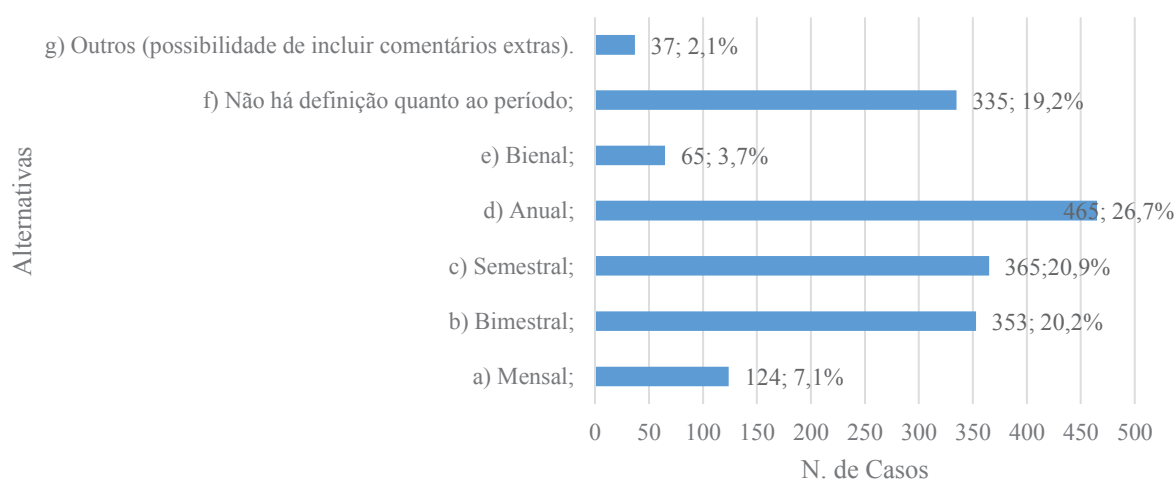


FONTE: A autora.

Cruzando os dados das respostas indicadas na alternativa B, quanto ao modelo encaminhado pela Secretaria de Educação, vale destacar que a região Sul foi a que mais teve incidência por esta indicação (27,1%), proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa nesta região, com maior quantidade de casos no Paraná, em que 29,9% dos respondentes apontaram que o PPP foi feito a partir do modelo encaminhado pela Secretaria da Educação, em contraste com a região Nordeste, de menor incidência (11,2%), com destaque para Pernambuco, em que apenas 2,5% das escolas indicaram esta afirmativa.

A questão 17, com o enunciado: “qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do PPP da escola?”, evidencia que a maioria dos respondentes afirmou que o eixo norteador do PPP é discutido anualmente, com 465 casos, ou 26,7% do total de participantes, seguido pela alternativa que indica discussões bimestrais (20,2%) e que não há definição quanto ao período (19,2%). Sendo estas as maiores incidências de respostas, contrasta-se esta constatação com o trazido pela Questão 15, em que 29,4% dos respondentes afirmaram não ter elaborado PPP no ano em questão (2018).

GRÁFICO 28: PERIODICIDADE DAS DISCUSSÕES SOBRE O EIXO NORTEADOR DO PPP (QUESTÃO 17, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

As discussões sobre o eixo norteador do PPP de fato podem variar conforme a demanda de cada escola, suas especificidades sociais, culturais, seu envolvimento com a comunidade e as relações entre estudantes, professores e gestores, não havendo uma definição legal ou uma recomendação sobre este período, porém, compreende-se que ter uma percepção quanto a esta frequência de discussões, significa também ter uma percepção mais concreta sobre

a autonomia de gestão didática e pedagógica da escola, já que são nestas reuniões em que as discussões coletivas encaminhariam as propostas e projeções de gastos para viabilizar as atividades didáticas do cotidiano da escola.

Neste sentido, quanto mais frequente as discussões – ao menos sobre o eixo norteador do PPP –, maior presume-se a participação e auto-gestão no plano didático da escola (como indicaria o objetivo legal do PDDE). Esta compreensão é evidenciada pelo dado de que das escolas que responderam (na Questão 15) que haviam elaborado PPP naquele ano (1.231, ou 70,6% da amostra), a grande maioria delas indicou que as discussões do PPP ocorriam bimestralmente, semestralmente ou até anualmente (somando 937), além de que as escolas que indicaram (na Questão 16) que o PPP foi elaborado pela equipe de professores e técnicos da escola, são as mesmas, em sua maioria, que também indicaram maior periodicidade de discussões (bimestrais e semestrais). Os casos que mais apontaram por “anual”, haviam indicado que o PPP foi elaborado a partir do modelo de anos anteriores:

QUADRO 24: COMPARAÇÃO ENTRE QUESTÕES 16 E 17, BLOCO 2, SOBRE A FORMA COMO O PPP FOI DESENVOLVIDO E A PERIODICIDADE DAS DISCUSSÕES SOBRE SEU EIXO NORTEADOR

		17. Qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do PPP da escola?							Total
		a) Mensal;	b) Bimestral;	c) Semestral;	d) Anual;	e) Bienal;	f) Não há definição quanto ao período;	g) Outros	
16. Qual das alternativas melhor representa a forma como foi desenvolvido o atual PPP da escola?	a) A partir do modelo dos anos anteriores e do regimento escolar;	25	119	112	191	21	119	3	590
	b) A partir do modelo encaminhado pela Secretaria da Educação;	23	50	94	68	13	61	4	313
	c) Pela equipe de professores e técnicos da escola;	69	161	143	179	27	86	14	679
	d) Por mim, com base em minha experiência anterior;	0	0	0	3	0	0	1	4
	e) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final;	5	12	9	11	1	8	1	47
	f) Não sei como foi desenvolvido;	0	7	6	10	3	58	12	96
	g) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).	1	1	0	0	0	1	2	5
Total		123	350	364	462	65	333	37	1734

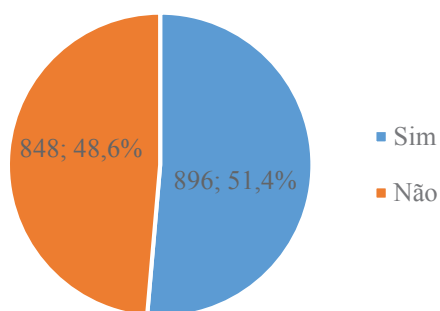
FONTE: A autora.

Quanto às regiões geográficas, a região Sul foi a que indicou menor periodicidade das discussões sobre o eixo norteador do PPP, em consonância com os dados apontados anteriormente, pelas Questões 15 e 16, e, novamente, a região Centro-Oeste destaca-se como a

com maior periodicidade de discussões (somando os casos que indicaram reuniões mensais, bimestrais e semestrais e comparando com as demais regiões), com 55,8% das indicações dos respondentes. As modalidades que indicaram maior frequência destas discussões, somando maioria de respostas em “mensais”, “bimestrais” e “semestrais”, foram escolas de EJA, com 53,5%, e escolas de ensino em tempo integral, com 52,9%.

A última questão da enquête que diz respeito ao PPP buscou indagar se nele constam planos de gastos para concretizar seus objetivos, perguntando, na Questão 18: “No PPP, há planejamento orçamentário para viabilizar seus objetivos?”. A resposta obtida, conforme o gráfico apresentado a seguir, foi que pouco mais da metade das escolas participantes da enquête (51,4%, 896 casos) apresenta planejamento orçamentário em seu PPP, para sua viabilização.

GRÁFICO 29: NO PPP, HÁ PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA VIABILIZAR SEUS OBJETIVOS? (QUESTÃO 18, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

O cruzamento de dados entre as respostas obtidas destaca novamente a região Sul, neste caso, como aquela com menor incidência de indicação de planejamento orçamentário para viabilizar os objetivos do PPP, com 35,0% dos casos, em contraste novamente com a região Centro-Oeste, de maior incidência, em que 68,3% dos respondentes indicaram a existência de planejamento orçamentário, incluído no PPP.

Outro ponto a analisar na Questão 18 é dado pela seguinte pergunta: há relação entre os que mais contribuem e os que mais/menos planejam o uso dos recursos financeiros? Conforme o cruzamento de dados, pode-se dizer que sim, já que a região Sul foi comprovada como a região mais arrecadadora (maior incidência de respostas da Questão 6, Bloco 1, com 46,7% dos casos afirmando que a escola conta com os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações), apesar de ser a que menos apresenta planejamento orçamentário o PPP de suas escolas.

Finalmente, vale retomar as questões introdutórias deste subitem, em conclusão, no esforço de sintetizar as respostas trazidas pelos dados aqui apresentados: a “auto-gestão” escolar, objetivada pelo PDDE, pode ocorrer sem tratar do PPP e sem fomentá-lo? Esta é a questão trazida neste subitem. Quantas escolas possuem PPP? Quem elabora o PPP de acordo com os respondentes? Com qual frequência são atualizados? O PPP prevê planejamento orçamentário para realizar seus objetivos? O PDDE menciona a importância do PPP?

Uma quantidade significativa de respondentes afirmou que suas escolas elaboraram PPP no ano de 2018 (1.231 casos), equivalente a 70,6% dos respondentes, mas tendo em vista o dado trazido pela Questão 3, em que 63,9% (1.114) dos respondentes afirmaram que houve falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola, podemos constatar que mesmo que a escola conte com planejamento orçamentário minimamente organizado e projetado para efetivar suas propostas pedagógicas, ela não possui autonomia de gestão financeira para concretizá-las.

Compreende-se que o objetivo legal do PDDE quanto a contribuir com auto-gestão da escola no plano didático está intrinsicamente ligado ao Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola. Esta associação está dada na própria relação entre didática e pedagogia, que mesmo na compreensão comum e generalizada sobre estes dois conceitos, pode-se identificar que a didática se ocuparia dos métodos de ensino, destinados a colocar em prática as concepções, teorias e diretrizes da pedagogia, ou seja, a didática trata diretamente dos processos de ensino e aprendizagem do dia a dia da escola, que é conteúdo de seu planejamento pedagógico. Portanto, mesmo que de uma maneira simplificada, pode-se identificar a relação de interdependência entre o plano didático e o PPP da escola, sendo que para a existência de um plano didático (mais prático) é necessário a existência de um projeto pedagógico (mais teórico, norteador da prática).

Pode-se concluir destacando a importância que deve ser dada pelos órgãos centrais, durante a formação e capacitação dos sujeitos que lidam com os recursos financeiros da escola, quanto ao papel do PPP e sua centralidade para o desenvolvimento da auto-gestão escolar em seu plano didático, a fim também de que os saldos do PDDE não fiquem paralisados nas contas bancárias e que as escolas utilizem seus recursos de maneira mais autônoma, com maior participação e envolvimento da comunidade na elaboração de projetos específicos às suas próprias demandas e prioridades, tanto infraestruturais, quanto didático-pedagógicas, o que depende não apenas de maior aporte financeiro, mas de uma revitalização do próprio conceito do PPP, uma formação mais arraigada e substancial sobre sua importância para o organismo da escola e para a concretização de seus objetivos políticos e pedagógicos, fomentando e



valorizando discussões a este respeito, com espaços de formação continuada, especialmente entre docentes, mas também para toda a comunidade escolar (estudantes, pais/responsáveis e funcionários) sobre a concepção, a construção do PPP e sua relevância para o desenvolvimento dos alunos e da escola.

#### 4.2.5 O (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto a contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica

O que as escolas participantes do estudo indicariam sobre isso? Qual a percepção dos respondentes quanto a capacidade do PDDE de aumentar o desempenho dos estudantes e elevar os índices das avaliações externas?

A hipótese da pesquisa era de que não fosse possível fazer esta relação, inclusive por haver estudos econômicos que buscaram cruzar dados do PDDE com o IDEB e concluem que “pelo menos no caso de duas importantes ações do PDDE, os impactos em indicadores educacionais não foram percebidos de maneira robusta” (OLIVEIRA, 2017), contrariando a opinião indicada por 61,85% dos respondentes que concordariam com a afirmação de que o PDDE colabora para o aumento dos índices de desempenho educacional.

O aporte teórico da pesquisa questiona o uso de indicadores, à exemplo do IDEB, como medida da qualidade educacional, na perspectiva trazida por Paulo Januzzi (2005), em relação aos “usos, mau usos e abusos de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”, compreendendo também que o PDDE não necessita legitimar este índice, já que não há como comprovar relação causal direta entre a transferência de seus recursos e o aumento do desempenho de alunos com base em provas institucionais, distribuídas de forma massificada pelo país, além de que para se aferir o impacto e o real cumprimento dos objetivos do PDDE, outros tipos de indicadores deveriam ser criados e utilizados, principalmente, na perspectiva da avaliação de programas sociais e da avaliação participativa (elucidada por Carvalho, 1998 e Arretche, 2001).

Contudo, no esforço de levantar as impressões dos respondentes quanto a esta indagação, esta categoria de análise se debruça à última questão da enquête, Questão 21, que trata do seguinte: “o último objetivo legal do PDDE é o de contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Com qual das alternativas abaixo você mais se identifica, em relação a este objetivo?”, trazendo as seguintes opções de respostas:

(A) Penso que o PDDE cumpre com este objetivo, pois o uso dos seus recursos é destinado a melhorias infraestruturais e pedagógicas da escola, o que contribui diretamente para a elevação dos índices de desempenho da educação básica;

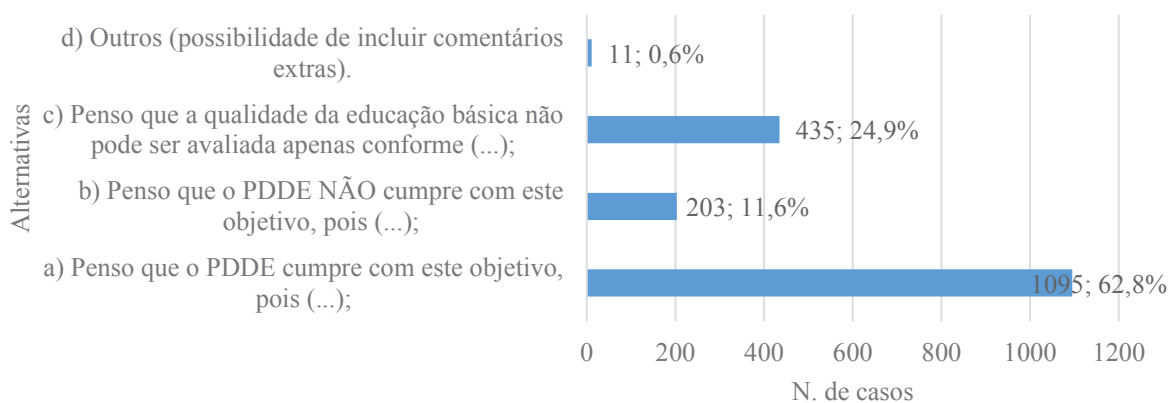
(B) Penso que o PDDE NÃO cumpre com este objetivo, pois a maior parte dos gastos feitos com seus recursos é com despesa de manutenção infraestrutural, o que não contribui diretamente para a elevação dos índices de desempenho da educação básica;

(C) Penso que a qualidade da educação básica não pode ser avaliada apenas conforme a medida do desempenho de estudantes em avaliações nacionais, aplicadas de forma uniformizada. Sendo assim, o uso dos recursos do PDDE é indiferente a este objetivo.

(D) Outros (possibilidade de incluir comentários extras).

A maioria dos respondentes apontou que o PDDE cumpre com este objetivo, em concordância com a afirmativa A, em 62,8% dos casos (1.095):

GRÁFICO 30: OPINIÃO DOS RESPONDENTES EM RELAÇÃO AO OBJETIVO DO PDDE SOBRE ELEVAÇÃO DOS ÍNDICES DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (QUESTÃO 21, BLOCO 2)



FONTE: A autora.

Os respondentes de quais regiões geográficas mais/menos indicaram a afirmativa A? Alguma tendência verificada entre as respostas das questões anteriores? Os casos de maior incidência da afirmativa A são das regiões Nordeste e Norte, com 68,2% e 64,4%, respectivamente, que são as regiões mais dependentes do programa em termos financeiros, por não contarem com recursos de outras fontes (Questão 6, Bloco 1, afirmativa A). Sendo assim, pode-se fazer uma relação entre a preponderância do PDDE nos estados com menos capacidade de arrecadação financeira e que menos/não contam com recursos financeiros de outros programas ou procedimentos governamentais, demonstrando maior necessidade quanto ao PDDE e atrelando seus recursos diretamente ao desempenho dos alunos, já que a única fonte

para compra de materiais didáticos, por exemplo, em comparação a outros estados, de outras regiões.

Quais as modalidades/etapas de ensino mais/menos indicam que o programa cumpre com este objetivo? Proporcionalmente à quantidade de participantes da pesquisa em cada etapa e modalidade do ensino, o cruzamento de dados demonstra que a modalidade que mais indicou concordância com a afirmativa A (de que o PDDE cumpre com o objetivo em questão) foi a educação escolar quilombola, com 85,7% dos casos, seguida da educação do campo, com 74,7%, a creche, com 67,0%, pré-escola, 64,1% e anos iniciais do EF, com 62,6%, o que é curioso, já que a educação infantil e os anos iniciais do EF não são avaliados pelo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), pois este é calculado com base em médias apuradas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pela Prova Brasil, enfocando apenas dois conceitos, de aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática, a partir dos 5º ano do EF.

Titoto (2019) se propôs a investigar se existia relações entre a transferência de recursos do PDDE e o IDEB, RISCAL (2016) também legitima o uso do IDEB para aferir a qualidade da educação pública, assim como Santana (2011), porém suas opções metodológicas são questionáveis, sendo que os trabalhos constataram que o Ideb não foi influenciado pelo PDDE.

Conforme estudos de Titoto, “observa-se que dos quarenta participantes da pesquisa (excluindo-se 10 da educação infantil), vinte e sete acreditam na influência do programa nessa avaliação” (Titoto, 2019, p. 82).

Segundo a autora, os participantes dos municípios investigados (Jataí, Mineiros e Reio Verde, em Goiás) acreditam nessa influência, pois o PDDE oferece condições para que os professores tirem cópias de atividades e exercícios voltados para a Prova Brasil, além de buscar desenvolver projetos voltados para atender esse objetivo, de aumentar a nota do Ideb, tentando atender às necessidades dos alunos quanto ao ensino e aprendizagem, cobradas na avaliação em questão, com entrevistas em que diretores afirmaram que todo planejamento da utilização da verba é para melhoria do índice, das disciplinas críticas e adequação do ambiente escolar:

“(...) o programa é 100% dedicado a elevar o Ideb, e é preciso pensar no Ideb logo quando acaba a avaliação anterior, sendo necessário fortalecer toda a fragilidade de aprendizagem dos alunos, mudando os recursos das aulas para a memorização dos alunos” (DIRETOR de JE). Este diretor afirmou que para uma boa educação, precisa haver aprendizado associado ao resultado, afirmando que o programa proporciona oferecer aos alunos a vivência prática, melhorando a aprendizagem. O programa contribui também porque permite realizar compras de materiais que ajudam diversificando as aulas. Em Mineiros os participantes acreditam nessa contribuição, pois o PDDE proporciona fazer mais cópias (xerox) das atividades escolares direcionadas para disciplinas dessa avaliação e para adquirir materiais pedagógicos e

didáticos: “tudo que a turma do 5º ano precisa, é atendido por meio dessa verba, visando alcançar a média” (DIRETOR de MM). (TITOTO, 2019, p. 82).

Pode-se notar a importância que os sujeitos conferem ao aprendizado associado ao resultado para qualificar a educação, havendo grande preocupação em adquirir materiais de caráter pedagógico e criar mecanismos didáticos para atingir as metas impostas quanto à elevação dos índices de desempenho, com nítida preponderância da avaliação gerencialista no ambiente escolar.

Conforme apontamentos da pesquisa da autora, apenas três participantes (de quarenta) não acreditam na influência do PDDE no Ideb (sendo dois deles diretores das escolas), pois, em suas visões, o valor dos repasses do Programa é muito baixo:

Para o diretor de JM, “tudo influencia no Ideb, como por exemplo, o aluno não estar na idade certa e a evasão escolar, e isso não pode ser amenizado por meio do programa” (DIRETOR DE JM). Em Mineiros, segundo o diretor de ME, o programa não contribui de forma alguma, e todo investimento para essa avaliação vem por meio de verba do estado (Titoto, 2019, p. 82).

Silva Filho (2019), comenta que o modo de enxergar separadamente a estrutura da escola, entre o que é pedagógico e o que é administrativo, está vinculado à concepção weberiana de burocracia, atrelando esta concepção à relação entre as atividades pedagógicas da escola e as expectativas administrativas quanto ao aumento do IDEB:

Ao desejar ser mais eficiente e corresponder, por exemplo, às expectativas dos índices postulados pelos exames externos (IDEB, Prova Brasil, e outros), a escola pode lançar mão de estratégias que valorizem mais que o devido a organização formal e racional do trabalho, provocando uma inversão de valores, de maneira que as atividades-meio se tornem mais importantes que as atividades-fim. Na verdade, é razoável compreender que as demandas pedagógicas (atividades-fim) devem pautar as atividades administrativas (atividades-meio) por intermédio de uma relação dialogada e não apartada (SILVA FILHO, 2019, p. 47).

Neste mesmo sentido sobre as atividades-fim pautarem as atividades-meio, Vitor Paro (2016) salienta que as questões ligadas à parte administrativo-burocrática da escola (áreas-meio) não podem ser vistas e processadas de maneira estanque das atividades de natureza pedagógica (áreas-fim).

Daí pode-se compreender também sobre a importância das associações escolares de refletirem, estudarem e compreenderem sobre a criação, as concepções e os riscos que envolvem a utilização de tais índices. Buraki (2017) salienta que o papel do CE sobre as avaliações externas “deve levar em conta o equívoco gerado pelo *ranking* entre as instituições escolares e a culpabilização dos sujeitos envolvidos, atuando sobre a reflexão da realidade social e as lacunas por parte do Estado” (BURAKI, 2017, p. 148).

Já no trabalho de Riscal (2016), o autor se propõe a verificar estatisticamente e analisar se a gestão democrática tem impactado no desempenho das escolas em avaliações externas e determinar qual lugar ocupa na hierarquia de variáveis que influenciam esses indicadores, contudo, os resultados de sua pesquisa podem ser contestados, especialmente devido a sua metodologia, criticando mais especificamente suas fontes, já que foram utilizados apenas dados do Censo Escolar (2012 e 2013), os microdados da Prova Brasil e SAEB (2013), IDEB (2013) e Bases de dados do PDDE interativo (2013), sem trazer dados qualitativos de pesquisas sobre gestão democrática, especialmente entrevistas e trabalhos que demonstram a falta de confiabilidade das informações alimentadas pelas escolas no sistema PDDE-Interativo.

A análise dos trabalhos da revisão bibliográfica que se debruçaram quanto à relação do PDDE e do IDEB aponta que os estudos de Buraki (2017) e Speck (2018), por exemplo, indicam inconsistências entre o que os diretores de escola preenchiam na base de dados do PDDE-interativo e o que de fato ocorria na realidade da escola, questionando a fidedignidade dos “raio x”, como diria Speck, proveniente do PDDE-interativo: “no raio x criado pelo preenchimento de questionários do PDDE Interativo não aparece, em nenhuma das escolas investigadas, problemas com financiamento. Porém, o relato dos diretores revelou que todas as escolas pesquisadas passam por dificuldades financeiras” (SPECK, 2018, p. 243).

Speck identifica outras contradições entre os diagnósticos do sistema do PDDE-Interativo e os relatos dos entrevistados, inclusive ligadas a gestão democrática dos recursos, já que os sujeitos da escola podem alimentar o sistema com inverdades, omitindo suas dificuldades quanto à efetivação da participação da comunidade da gestão escolar, a fim de se protegerem das sanções dos órgãos centrais e manterem o recebimento de seus recursos financeiros. Por estes motivos, quando Riscal afirma que a metodologia utilizada por sua investigação levou aos resultados de que “as maiores médias do IDEB referem-se às escolas em que os Conselhos Escolares sempre definem e validam os aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos” (SPECK, 2018, p. 243), questiona-se sobre como se dá a participação, para além dos níveis percentuais de representatividade dos segmentos da escola durante as reuniões do CE, especialmente tendo em vista estudos que apontam para a centralidade do papel da direção escolar durante as reuniões e durante a gestão dos recursos, centralizando as decisões e impossibilitando uma gestão de fato democrática (denunciada também por Buraki, 2017; Marinheiro, 2016; Oliveira, 2018; Silva Filho, 2019).

Riscal, em contrapartida, demonstra valorizar a centralidade do papel da direção na gestão da escola, pois defende que é preciso que o diretor “finque raízes” na escola, “de modo que a permanência de um diretor por um período de tempo entre 6 e 15 anos cria a possibilidade

de um convívio mais extenso com a comunidade escolar, que não ocorre quando há rotatividade frequente” (RISCAL, 2019, p. 164), tratando o papel da direção como um cargo de carreira, e não como função política, como se a permanência prolongada (chegando a citar o período excessivo de 15 anos) da mesma figura na direção escolar não comprometesse a própria democracia na escola, podendo significar a prevalência de relações autoritárias por tempo demasiado grande, ignorando que a alternância de poder é um elemento fundamental da própria democracia, que se constitui por voz, diálogo e participação, mas também por conflitos políticos, oposições e relações de forças, não apenas na sociedade, mas também entre os segmentos comunidade de uma escola.

Riscal ignora pesquisas que comprovam o quanto a centralidade no papel do diretor é contrária a gestão democrática e constitui como um empecilho para a construção da democracia na escola. Além disso, o autor também aponta, como conclusão de seu estudo, que a construção de um Projeto Pedagógico com a participação de toda a comunidade escolar, a participação dos pais no Conselho Escolar, a frequência de reuniões do Conselho Escolar e a escolha do diretor escolar por eleição ou concurso público são outros fatores relacionados à gestão democrática que influem positivamente no IDEB, o que são de fato resultados importantes, contudo, baseados apenas nos dados do PDDE-Interativo e nos sistemas alimentados pelas escolas, os quais podem ser corrompidos, conforme visto por outros estudos, sendo preenchidos com informações falsas, a fim de prevenir as escolas de possíveis penalidades caso sejam de fato sinceras em suas respostas quanto às dificuldades que envolvem a construção do PPP e a participação efetiva da comunidade, sabendo, inclusive, que a aprovação das contas do PDDE depende do preenchimento deste sistema e da realização de reuniões com as assinaturas dos membros do Conselho, o que não impede que as reuniões, as atas, as prestações de contas e a alimentação do sistema sejam feitos de maneira “proforma”, mais preocupados em cumprir com as exigências burocráticas do que com os procedimentos participativos e democráticos de fato.

Apesar de o autor defender um forte envolvimento dos Conselhos Escolares na definição e validação do PPP, sua defesa ocorre apenas com o intuito de defender também o aumento do IDEB, defendendo a participação e a gestão democrática “para corrigir a rota dos indicadores”, validando este índice mais do que a própria experiência da participação em si, ou seja, o motivo de sua defesa gira em torno do aumento do índice, sendo esta sua preocupação central, e não a formação dos conselheiros e a qualidade do trabalho pedagógico desenvolvido na escola, como se o índice de fato representasse a qualidade escolar, sem problematizar o que compreende como conceito de qualidade em educação e ignorando estudos que alertam para riscos e usos “ingênuos” dos indicadores educacionais.

Embora defenda o fortalecimento dos Conselhos, o faz apenas por identificar que os dados do PDDE-Interativo e dos questionários da Prova Brasil apontaram que quanto maior e melhor a participação, maior o índice do IDEB. Contudo, ao questionar a fonte de dados do autor, reflete-se sobre uma possibilidade mais assertiva para esta investigação, que poderia ser conduzida com questionários anonimamente, cruzando a nota do IDEB das escolas sem que elas se identificassem e sem que isso as causasse qualquer tipo de penalidade ou constrangimento junto aos órgãos centrais. Mesmo assim, ainda se estaria legitimando o sentido (ou a falta de sentido) que este índice confere à qualidade educacional.

Ferreira (2012), junto às críticas ao PDDE-Mais Educação, também conclui quanto à uma série de benefícios trazidos pelo Programa à escola participante de sua pesquisa (Salvador-BA), dentre eles, questões tanto materiais e infraestruturais quanto questões ligadas ao aumento da participação e do envolvimento da comunidade escolar em aspectos pedagógicos, contudo, ressalta que um que o IDEB da escola não aumentou, pelo contrário, diminuiu, passando de 4,3 em 2007 para 4,2 em 2009, apontando que esta pequena diferença carece de maior aprofundamento empírico.

A diferença apresentada pela autora não apresenta valor significativo (um décimo), mas diante dos investimentos e das mudanças efetuadas com o Programa Mais Educação, fica a pergunta: “por que ao invés de aumentar, o IDEB praticamente se manteve nos índices?” (FERREIRA, 2012, p. 104). Após mais de três anos de implementação do Programa na escola investigada por Ferreira, a autora indaga que haveria um reflexo positivo do PDDE-Mais educação na nota da escola no IDEB, contudo, sua pesquisa é um exemplo de que esta constatação não foi identificada e não pôde ser comprovada.

A própria autora pondera que “como o desempenho escolar está relacionado a várias questões, não apenas ao aumento de recurso para escola e/ou participação da comunidade, então fica uma janela aberta para as próximas investigações” (FERREIRA, 2012, p. 103). Contudo, os impactos positivos do Programa ficam claros nos resultados de sua pesquisa de campo, aparecendo, segundo ela, no comportamento das crianças, nos relatos de professores, pais e da direção da escola e, principalmente, dos próprios alunos – o que pode indicar, conforme dados da enquête da presente pesquisa, que o PDDE tem mais relação com a qualidade da escola, no ponto de vista da qualidade social, de sua potencialidade para a promoção da gestão democrática, da autonomia escolar e da melhoria das condições infraestruturais da escola, do que com a qualidade que é mensurada por provas quantitativas e massificadoras, baseadas no desempenho cognitivo.



Neste sentido, a revisão de literatura leva a compreender melhor o motivo da negação da hipótese da pesquisa, pois na opinião de 61,85% dos participantes, é possível relacionar o PDDE com os índices de desempenho, primeiro porque provavelmente eles podem estar associando desempenho à qualidade do ensino (o que representa um equívoco, alertado pelos autores da área, trazidos pelo Capítulo 3), segundo, porque podem de fato compreender que os recursos do PDDE auxiliam o melhor desempenho dos estudantes na Prova Brasil na medida que permite a compra de materiais que serão utilizados diretamente na preparação dos estudantes para estes testes, sem reconhecer os estudos críticos a este tipo de avaliação e mensuração.

Os dados demonstram que as concepções gerencialista e tecnicista das avaliações em larga escala estão largamente aceitas e legitimadas na escola pública, que desconhece dados de pesquisas e reflexões de autores que criticam tais concepções. Por isso, o resultado da pesquisa quanto a esta questão confirma os apontamentos feitos pelo Capítulo 3, quanto à necessidade de teorizar (e debater entre a sociedade civil e organizações vinculados ao campo da educação) a avaliação de políticas públicas educacionais, buscando construir um conceito claro que se enquadre com os princípios, estratégias e objetivos da educação, que não ignore o real motivo da avaliação de políticas: o de produzir dados que permitam avaliar qualitativamente uma política, e não, simplesmente, mensurá-la. É preciso estudar e debater sobre a avaliação dentro da própria escola, pois seus meios e objetivos não condizem com o projeto de educação cidadã, legitimado pelas próprias leis que regulamentam a educação em todo o país.

Os sujeitos da escola precisam se apropriar das críticas quanto aos limites e às armadilhas que envolvem as avaliações em larga escala, para que não subutilizem ou sobreutilizem os dados trazidos por elas e não sejam responsabilizados por seus resultados. Quanto ao PDDE, para que não sobrevalorizem os gastos dos recursos do Programa para a preparação dos estudantes quanto ao aumento da nota nestes exames, mas sim, que se preocupem com as formas de participação dos estudantes e professores na gestão da escola, no envolvimento da comunidade escolar, no desenvolvimento integral dos educandos, de forma a demandarem por recursos financeiros adequados à qualidade social da educação que se almeja em seus projetos político-pedagógicos.

## 5. SÉRIE HISTÓRICA (DE 1997 A 2018): QUANTO (R\$) O PDDE REPRESENTA NO ORÇAMENTO DA UNIÃO?

Neste capítulo, a pesquisa apresenta uma série histórica, elaborada desde a criação do PDDE, a fim de verificar quanto o valor executado pelo programa representa, em termos percentuais, em comparação ao valor total executado pelas demais ações e programas do FNDE.

A opção metodológica da pesquisa foi utilizar os Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (de 1997 a 2009)<sup>73</sup> e os Relatórios de Gestão do FNDE (de 2006 a 2018)<sup>74</sup>, já que Rosana Cruz (2009), ao destacar o FNDE no estudo sobre a função supletiva e redistributiva da União quanto ao financiamento da educação, ressalta que “os relatórios anuais são a fonte oficial de divulgação das ações da instituição, sendo um dos documentos que compõe a prestação de contas do FNDE aos órgãos de controle e de fiscalização” (CRUZ, 2009, p. 36).

Além disso, a autora destaca que “para analisar o FNDE na lógica de gestão dos recursos entre os programas, adotaram-se os dados fornecidos pelo próprio FNDE” (CRUZ, 2012, p. 3), afinal, estes são os dados abertos pelo Ministério da Educação à toda população, portanto, constitui como uma das colaborações da pesquisa o próprio relato quanto ao manuseio e aferição da disponibilidade de consulta destes dados, que devem (ou deveriam) ser cedidos com facilidade de acesso e transparência à toda sociedade, tendo em vista que “nos últimos anos, tem-se verificado o aumento no número de pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre financiamento da Educação, os quais, em geral, ressaltam as dificuldades de acesso e de trato dos dados financeiros (COSTA, 2001; DAVIES, 2016).

Em trabalho intitulado “Números da educação: o que revelam, o que escondem?”, Nicholas Davies afirma, por exemplo, que o exame da confiabilidade e comparabilidade dos números da educação se justifica por ao menos duas razões: “uma é que poucos se dedicaram e se dedicam a este tema. Outra é que a sociedade cultua os números como se eles fossem necessariamente confiáveis e falassem por si, uma crença provavelmente com origem no positivismo” (DAVIES, 2016, p. 68), o que nos leva a refletir sobre a necessidade de problematizar os relatórios apresentados pelo FNDE, pois os números disponibilizados são passíveis de erros e generalizações.

---

73 Material disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades><http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 ago. 2018.

74 Material disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao><http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 ago. 2018.

Assim, a pesquisa buscou utilizar os dados disponíveis no Portal do FNDE, de forma a verificar se as informações sobre a execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas da Autarquia são passíveis de serem acessadas e se os dados são disponibilizados de maneira transparente, compreensível e organizada para entendimento e utilização da sociedade civil, sabendo que os dados sobre os recursos públicos podem estar disponíveis em *sites* oficiais, porém, estas informações frequentemente apresentam alguns problemas que dificultam sua compreensão e o tratamento metodológico por parte de pesquisadores, que já alertavam quanto a estes impasses, explicando sobre as dificuldades de se realizar comparações históricas de natureza econômica (ZACKSESKI, RODRIGUEZ, 2007; CRUZ, 2012; DAVIES, 2016).

Na consulta dos relatórios anuais disponíveis no portal do FNDE, a pesquisa buscou levantar, essencialmente, os valores da receita/dotação orçamentária executados pelo FNDE e os valores individuais de cada programa/ação da Autarquia, a fim de contrastá-los, identificando as despesas/valores pagos com cada ação, com destaque para o PDDE em comparação as demais.

Os valores utilizados foram coletados de tabelas e quadros de síntese da execução das despesas anuais do FNDE, em que cada relatório anual apresenta a execução financeira e física do ano analisado, selecionando para a série histórica proposta os valores executados, pagos pelo FNDE na ação de código 0515, que representa o PDDE, de maneira a não utilizar os valores empenhados ou dotados, mas aqueles que foram de fato transferidos para as entidades e unidades beneficiadas pelo programa (com e sem UEx).

As estatísticas educacionais precisam ser tratadas com muita cautela, pois os documentos oficiais deixam muito a desejar, por incompetência e/ou má fé das autoridades ou técnicos responsáveis. Entretanto, mesmo com todas as ressalvas a tais estatísticas, é possível, com base nelas, traçar um quadro da situação educacional (DAVIES, 2016, p. 91).

Neste sentido, a análise documental buscou focar os quadros demonstrativos mais frequentemente presentes nos relatórios anuais do FNDE (de 1997 a 2018), que se constituíram nos demonstrativos da execução orçamentária e financeira da receita e da despesa por projeto/atividade, por ações do governo, os quais dispunham, em sua maioria, os valores da dotação final, empenhada e da despesa paga, por projeto/atividade. Assim, foi ponderado que a melhor referência para esta pesquisa seria utilizar o valor da despesa paga, pois foi observada grande diferença entre a dotação inicial e o valor de fato pago, em vários dos anos analisados, portanto, acredita-se que para uma referência mais fidedigna da realidade financeira executada pelo PDDE e pelos demais programas contrastados, para além da possibilidade orçamentária da Autarquia, o ideal seria utilizar o valor pago por cada programa.

O problema é que não há um padrão de organização dos relatórios anuais disponibilizados pelo FNDE, havendo grande diferença entre a apresentação dos dados, estruturação do relatório, sumário, forma e valores presentes nos quadros e tabelas de um relatório anual para outro, especialmente entre os relatórios de atividades anuais e os relatórios anuais de gestão, que faz refletir sobre a real preocupação do Ministério da Educação em tornar as informações sobre o financiamento acessíveis e transparentes de fato. Esta já era uma dificuldade apontada por Rosana Cruz:

Em geral, verificam-se diferenças consideráveis quando se confrontam os dados extraídos de distintas fontes, seja porque utilizam formas diversas de sistematização, seja porque, ao que tudo indica, não se pretende, efetivamente, elucidar a forma de uso dos recursos públicos. No caso dos recursos da Educação, não é diferente. (CRUZ, 2012, p. 3).

Nesta mesma perspectiva, quanto à análise crítica das fontes de dados sobre financiamento da educação, Davies (2016) também adverte quanto à falta de uniformidade, às diferenças de nomenclatura, falta de notas explicativas e classificação dos dados, dentre outras dificuldades:

Um problema dos documentos de estatísticas educacionais é a falta de uniformidade dos termos ou nomenclatura ou até mudança de significado neles. (...). Outro problema é que os anuários estatísticos ou censos escolares do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) nem sempre contêm as necessárias notas explicativas sobre levantamento e classificação dos dados. (...). Além disso, os dados nem sempre são confiáveis, ou por incompetência/negligência na coleta e tabulação de dados, ou por má fé por parte das autoridades, interessadas em pintar um quadro positivo da sua administração ou obter recursos adicionais (...). A distorção dos dados pode ter origem em uma nova classificação das despesas. (...). Outra distorção dos dados pode ser provocada pela dupla contagem dos gastos. (...). Em síntese, estas são algumas das dificuldades para lidar com os dados educacionais (basicamente matrículas e receitas e despesas em educação). (DAVIES, 2016, p. 69).

Com estas ponderações em mente durante a busca de dados, na leitura dos relatórios do FNDE, notou-se que em 2018, particularmente, o relatório de gestão anual disponibilizado pela Autarquia possui apresentação, quantidade de páginas e detalhamento da execução orçamentária e financeira muito inferiores em comparação aos relatórios dos anos anteriores, com figuras e ilustrações que apresentam valores e percentuais arredondados, mas sem os quadros de demonstrativos detalhados como nos relatórios consultados até 2017.

Quanto à ação do Salário-educação, por exemplo, em 2018, não há informação sobre a arrecadação bruta, líquida, deduções, quota-parte federal ou quota-parte estadual e municipal, apenas valores arredondados em figura ilustrativa sobre “Perfil do FNDE pelos programas de maior vulto” (BRASIL, 2019, p. 55), onde foi possível detectar somente um valor arredondado

pago para a quota estadual/municipal (R\$ 11,78 bi), também quanto à complementação da União ao Fundeb (R\$ 13,69 bi) e apenas para os programas de maior representatividade, nas despesas do FNDE. Não há mais detalhamento da despesa de cada ação, há subtítulos resumidos em textos curtos sobre os principais programas, com os valores também arredondados em quadros sintéticos, alguns apenas com a informação do orçamento inicial e empenhado, sem informação sobre a execução financeira, da despesa de fato paga por cada ação em 2018 – o que dificultou uma comparação entre os diferentes programas/ações naquele ano.

O relatório de 2018 omite detalhamento das despesas pagas, enfatizando valores previstos no orçamento em detrimento dos valores executados (já que os primeiros são maiores), além de trabalhar com números arredondados, o que impede um tratamento preciso dos montantes e denota uma despreocupação por parte da Autarquia em divulgar valores das casas de milhões e milhares de reais, sem padrão na apresentação de cada ação/programa, impossibilitando uma comparação mais explícita entre eles e entre 2018 e os anos anteriores. Por estas razões, quando se trata da despesa executada paga pelo FNDE no ano de 2018, os quadros apresentados neste capítulo tiveram que se limitar ao ano de 2017.

Tais dificuldades surgiram mais vigorosamente quanto ao relatório de gestão de 2018, porém, também existiram, em menor nível, quanto aos relatórios dos anos anteriores, especialmente no que se refere à especificação das fontes de receita do FNDE (com destaque para a arrecadação bruta e líquida do salário-educação, disponibilizada de formas diferentes de um ano para o outro, ou até ausente nos relatórios de 2010 e 2011), em contraste com as transferências e despesas pagas (como a transferência da cota-parte do salário-educação, ausente dos relatórios de 2010 e 2011 também).

Outro ponto importante é que até 2008, o “Total da receita/dotação efetivada do FNDE” era facilmente identificado nos relatórios de atividades anuais, no item “orçamento” ou “aspectos orçamentários e financeiros”, ou ainda em “receita”. Mas a partir de 2009, esta informação não estava mais apresentada da mesma maneira, o que tornou necessário identificar nos relatórios que os valores poderiam ser obtidos com a soma da origem dos “créditos orçamentários” da Dotação Autorizada (soma da dotação das despesas correntes e das despesas de capital), conforme “Quadro-resumo da programação de despesas e da reserva de contingência”, este sim disponibilizado pelos relatórios de gestão do FNDE.

A partir de 2015, os valores da dotação do FNDE estavam arredondados e foram extraídos do relatório anual de gestão de 2017, conforme quadro síntese, chamado “Evolução da dotação do FNDE” (BRASIL, 2018, p. 25), desprovido das especificações trazidas nos relatórios anteriores.

Tais dificuldades quanto à apresentação e à sistematização dos relatórios anuais e das informações sobre a gestão dos recursos públicos do FNDE configuram-se também como parte dos achados da presente pesquisa, demonstrando que os dados podem parecer acessíveis à população, por meio do acesso ao portal *online* da Autarquia, porém, não estão transparentes para a compreensão da sociedade civil e para uma simples comparação entre receitas e despesas anuais, reiterando advertências de outras pesquisas quanto à confiabilidade e comparabilidade dos dados sobre o financiamento educacional:

Os problemas de confiabilidade e comparabilidade dos dados não se limitam às matrículas, atingindo também as finanças da educação (...). Frequentemente, não temos como saber se os dados sobre as receitas vinculadas à MDE são os corretos, pois eles não especificam todos os seus componentes devidos (...). Quase sempre os dados são apresentados de modo excessivamente agregado, genérico e até equivocado na documentação contábil. (DAVIES, 2016, p. 73).

Contornar os impasses metodológicos de forma a agregar os dados passíveis de comparação constitui-se uma dificuldade, contudo, a pesquisa pôde desenvolver uma tabela síntese em série histórica (com ressalvas e explicações metodológicas nas notas de legenda), como resultado da análise documental dos relatórios anuais de atividades ou de gestão do FNDE, de 1997 a 2018, conforme disponibilização no Portal *online* da Autarquia, o que permite comparar os valores executados pela totalidade de projetos, programas, atividades e/ou ações do FNDE, com os valores executados pela ação 0515, referente ao PDDE.

Além disso, foram agregados à série histórica os valores da dotação/receita efetivada anual do FNDE, assim como os valores pagos anualmente por outros programas/ações do FNDE, compreendidos como principais entre os demais, à título de comparação entre o PDDE e programas tão antigos quanto ele, de similar preponderância para o orçamento do FNDE e para o cotidiano das escolas públicas, buscando identificar os percentuais que cada um representa na totalidade de ações executadas pela Autarquia.

Para tanto, foram escolhidos cinco programas: 1) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>75</sup>; 2) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)<sup>76</sup>; 3) Programa Nacional

---

75 Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-16102017-135334/pt-br.php>. Acesso em 01 dez. 2019.

76 Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-24112009-152212/pt-br.php>. Acesso em 01 nov. 2019.

Biblioteca da Escola (PNBE)<sup>77</sup>; 4) Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNTE/PNATE)<sup>78</sup>; e 5) Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO)<sup>79</sup>.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1995 com o nome de Campanha da Merenda Escolar, oferecendo alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, sendo que seu repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Mais informações podem ser encontradas na tese de Juliana Sicoli (2017), que discorre sobre as contribuições do programa para a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável<sup>80</sup>.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é o mais antigo dos programas do governo federal, tendo sido criado com outras denominações por volta de 1929, sendo que, atualmente, ele compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica. Para maiores informações, consultar dissertação de mestrado em educação de Katia Montovani (2009), que focaliza os impactos do PNLD na qualidade do ensino público<sup>81</sup>.

O PNBE é desenvolvido desde 1997, “executado pelo FNDE em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Uma vez definidos os critérios de avaliação e atendimento, além da disponibilidade dos recursos orçamentários previstos no Plano Plurianual (PPA), dá-se início à operacionalização do programa do referido exercício. As ações do PNBE são executadas de forma centralizada, com o apoio logístico das escolas públicas, prefeituras e secretarias estaduais e municipais de Educação. Em anos pares, os acervos são enviados às escolas de educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental e

---

77 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/biblioteca-na-escola/funcionamento>. Acesso em 01 dez. 2019.

78 Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14154/1/2016\\_LaylaMarcellaBarsanufCampos.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/14154/1/2016_LaylaMarcellaBarsanufCampos.pdf). Acesso em 01 dez. 2019. além da dissertação de mestrado em educação de Elisângela Hochuli (2014), intitulada “A política pública do transporte escolar e a garantia do direito à educação à luz do regime de colaboração: o exemplo do Paraná”, disponível em: [http://www.pppe.ufpr.br/dissertacoes%20m2014/m2014\\_Elisangela%20Belniaki%20Hochuli.pdf](http://www.pppe.ufpr.br/dissertacoes%20m2014/m2014_Elisangela%20Belniaki%20Hochuli.pdf), acesso em 01 dez. 2019.

79 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/proinfohttps://www.fnde.gov.br/programas/proinfo>. Acesso em 01 dez. 2019.

<sup>80</sup> Para informações oficiais sobre o PNAE: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em 01 dez. 2019.

<sup>81</sup> Para mais informações, consultar o portal oficial do FNDE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro>. Acesso em 01 dez. 2019.



educação de jovens e adultos. Já nos anos ímpares, recebem as obras as escolas dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio”<sup>82</sup>.

O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) foi criado em 1994 (Portaria Ministerial nº 955, de 21/06/1994), com o objetivo de contribuir financeiramente com os municípios e as organizações não governamentais para a aquisição de veículos automotivos que fizessem o transporte diário dos estudantes do ensino fundamental da rede pública e que residissem em área rural, além disso atendia também escolas de ensino fundamental que atendessem alunos com necessidades especiais. Em 2004, o PNTE parou de atender os entes federativos, conforme a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que criou um programa, de nome similar, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). O objetivo do PNATE permaneceu o mesmo do anterior, tendo sido ampliado para atender toda a educação básica, em 2009. Em 2007, foi criado também o Programa Caminho da Escola (Resolução nº 3, de 28/03/2007), voltado à renovação e ampliação da frota de veículos de transporte escolar rural, contudo, para efeito de construção da série histórica pretendida pela pesquisa, serão utilizados apenas os dados do PNTE/PNATE, por abrangerem um período mais longo (desde 1994), em comparação ao PDDE (desde 1995). Para mais informações, consultar trabalho de Layla Campos (2016), intitulado “Eficiência do Programa Caminho da Escola na redução da taxa de abandono escolar nos municípios rurais do Brasil”<sup>83</sup>.

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) foi criado pelo Ministério da Educação, em 1997, para promover o uso da tecnologia como ferramenta de enriquecimento pedagógico no ensino público fundamental e médio. A partir de 12 de dezembro de 2007, mediante a criação do Decreto nº 6.300, foi reestruturado e passou a ter o objetivo de promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica<sup>84</sup>.

Primeiramente, apresentam-se os índices empregados para correção monetária. O INPC/IBGE foi escolhido por ser o índice utilizado na maioria dos relatórios do FNDE, os quais se constituíram como principal fonte dos dados para a construção da série-histórica da pesquisa.

---

<sup>82</sup> . Para mais informações, consultar tese de doutorado em educação de Montuani (2013), “O Programa Nacional Biblioteca da Escola PNBE: conhecimento, circulação e uso sem um município de Minas Gerais”, disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9URGBD>. Acesso em 01 dez. 2019.

<sup>83</sup> Apresentação oficial do PNATE, disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnate>. Acesso em 01 dez. 2019.

<sup>84</sup> Para mais informações, consultar tese de doutorado de Elisa Quartiero (2002), sobre “As tecnologias de informação e de comunicação no espaço escolar: o Proinfo em Santa Catarina”, disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84489>. Acesso em 01 dez. 2019.

QUADRO 25: ÍNDICES DE CORREÇÃO DO INPC DE DEZEMBRO DE CADA ANO INVESTIGADO A NOVEMBRO DE 2019

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Índice (R\$)	3,79	3,69	3,41	3,24	2,96	2,63	2,34	2,21	2,09	2,04	1,95
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Índice (R\$)	1,81	1,74	1,64	1,55	1,46	1,38	1,30	1,17	1,09	1,07	1,03

Fonte: A autora, com correção monetária de valores para novembro de 2019<sup>85</sup>.

A seguir, apresenta-se a série histórica da receita/dotação do FNDE e dos valores executados pela totalidade de programas/ações da Autarquia, em comparação aos valores executados pelo PDDE, agregando também informações sobre a quantidade de escolas cadastradas no PDDE, a fim de somar elementos para compreensão de sua tendência financeira ao longo dos anos analisados (1997 a 2018):

TABELA 23: SÉRIE HISTÓRICA DA RECEITA/DOTAÇÃO DO FNDE E DOS VALORES EXECUTADOS PELA TOTALIDADE DE PROGRAMAS/AÇÕES DA AUTARQUIA, EM COMPARAÇÃO AOS VALORES EXECUTADOS PELO PDDE, COM NÚMERO DE ESCOLAS CADASTRADAS NO PROGRAMA, DE 1997 A 2018 (VALORES REAIS)

Ano	Receita/dotação efetivada do FNDE* (R\$)	Valores (R\$) executados pelo FNDE** (A)	Valores (R\$) executados pelo PDDE*** (B)	% (B/A)	Escolas (com e sem UEx)
1997	11.479.907.521,34	10.939.683.998,59	1.059.033.825,50	9,7%	106.711
1998	15.620.645.625,93	16.640.249.060,79	1.130.960.719,80	6,8%	130.472
1999	12.466.338.861,68	14.707.266.086,37	1.042.734.181,50	7,1%	130.724
2000	15.265.574.937,72	13.195.384.156,44	1.012.470.516,00	7,7%	132.221
2001	16.200.465.723,52	14.797.702.560,60	894.279.640,00	6,0%	123.167
2002	13.784.582.911,69	13.325.610.029,78	822.126.559,50	6,2%	125.313
2003	13.645.922.426,49	11.335.636.269,20	712.582.884,00	6,3%	117.543
2004	16.124.886.943,85	12.793.950.586,91	754.344.721,13	5,9%	115.733
2005	18.647.096.706,33	14.619.660.621,32	628.138.835,98	4,3%	126.953
2006	19.983.638.468,81	15.853.567.922,33	664.436.959,86	4,2%	129.782
2007	24.167.980.611,45	18.727.873.286,83	947.312.270,27	5,1%	124.262
2008	28.065.638.714,74	22.265.062.491,54	1.255.976.548,20	5,6%	115.696
2009	34.736.762.652,78	26.841.028.877,97	1.352.500.399,98	5,0%	114.017
2010	42.305.213.630,80	31.774.776.631,89	2.339.679.130,54	7,4%	117.786
2011	52.718.662.000,00	39.601.148.265,35	2.327.013.743,14	5,9%	116.593
2012	72.158.165.871,72	43.102.786.720,88	2.974.959.479,98	6,9%	116.593
2013	69.338.755.904,34	41.207.570.859,91	3.659.485.159,72	8,9%	133.479
2014	76.215.475.560,90	42.365.925.238,68	2.755.134.720,83	6,5%	134.354
2015	76.997.700.000,00	36.972.430.295,11	1.727.143.726,72	4,7%	121.976
2016	66.119.400.000,00	34.679.591.663,70	1.434.364.710,28	4,1%	127.414
2017	65.869.200.000,00	34.438.066.812,30	1.461.743.957,36	4,2%	129.636
2018	59.034.388.200,00	****	1.668.600.000,00	3,4%	127.600
Média 1997-2017	36.281.524.527,34	24.294.522.496,98	1.474.115.366,20	6,1%	123.354

FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

85 De acordo com INPC, medido pelo IBGE, disponibilizado pelo Banco Central através da “Calculadora do cidadão”, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDAAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 01 dez. 2019.

\* A partir de 2009, a “receita/dotação efetivada” do FNDE não estava mais apresentada com a mesma sistemática dos relatórios anuais anteriores, o que tornou necessário passar a utilizar os valores correspondentes à “origem dos créditos orçamentários” da “Dotação Autorizada à Unidade de Gestão Executora” (leia-se FNDE, código: 153173) e/ou ao “Órgão da Unidade Orçamentária” (leia-se FNDE, código: 26298), que, em suma, correspondem à dotação das despesas correntes e das despesas de capital, como nos relatórios anteriores, mas com maiores especificações. A partir de 2015, estes valores deixaram de constar nos relatórios anuais, sendo identificados apenas no relatório de 2017, de maneira arredondada, conforme gráfico de “Evolução do orçamento do FNDE (2010 a 2017)” (BRASIL, 2018, p. 25), os quais foram utilizados e corrigidos para compor a tabela quanto aos anos de 2015, 2016 e 2017.

\*\* São os valores pagos executados pela totalidade de ações e despesas correntes geridas pelo FNDE, incluindo transferências legais como a complementação da União para o Fundef/Fundeb e as Cotas estaduais/municipais do salário-educação.

\*\*\* São os valores registrados como “despesas pagas” pela ação (0515) do PDDE.

\*\*\*\* Valores não disponíveis na fonte utilizada (Relatório de Gestão do FNDE de 2018 apresenta apenas valores orçamentários da despesa da Autarquia, sem trazer os valores executados pagos).

Analisando a última coluna (da direita), quanto à quantidade de escolas cadastradas no PDDE, tem-se em mente que o Brasil possuía, em 2013, por exemplo, o total de 190.706 escolas (municipais, estaduais, federais e privadas), de acordo com o Laboratório de Dados Educacionais<sup>86</sup> (a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2013-2017), caindo para 184.145 escolas, em 2017. Assim, a tabela permite observar que, em 2013, o PDDE atendeu 70,0% das escolas do país (133.479) e, em 2017 (em que contou com 129.636 escolas cadastradas), o programa atendeu 70,4% das escolas brasileiras.

Podemos calcular uma média em relação ao número de escolas beneficiadas pelo PDDE nos anos investigados (de 1997 a 2017), a qual seria em torno de 123 mil escolas (mais especificamente, 123.354).

Salta aos olhos a diferença de escolas cadastradas de 1997 para 1998, com mais de 23 mil novos cadastros de um ano para o outro, pois foi o ano em que o PDDE estendeu seu atendimento às escolas de educação especial, mantidas por ONGs sem fins lucrativos, inscritas no Conselho Nacional de Assistência Social. Contudo, o auge de atendimento do programa foi no ano de 2000, com 132.221 escolas cadastradas, provavelmente porque em 1999, ocorreu a primeira experiência de cadastramento eletrônico do PDDE, sendo que as prefeituras das capitais e as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal foram obrigadas a realizá-lo por esse meio. Em 2000, o sistema foi aperfeiçoado e a obrigatoriedade estendeu-se aos municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Segundo o relatório anual de atividades do FNDE referente ao ano de 2000, como o PDDE é uma ação de caráter supletivo, envolvendo parceria, necessitando de assentimento para realização da transferência de recursos às escolas, ou seja, as prefeituras municipais e as

---

86 Laboratórios de Dados Educacionais da UFPR, disponível para consulta em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/escolas>. Acesso em 01 out. 2018.

secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, para terem suas redes de ensino atendidas, devem formalizar o interesse de participar, mediante a elaboração do cadastramento de suas unidades executoras e o envio de informações e documentos definidos pelos dispositivos legais que o regulamenta.

Em 2000, “apesar das numerosas e insistentes cartas e diligências enviadas à totalidade dos municípios com escolas passíveis de atendimento, 263 municípios (o equivalente a 5,0%) deixaram de participar do PDDE” (BRASIL, 2000, p. 93), por não terem enviado os documentos para cadastro. Segundo as informações trazidas pelo material analisado, 3.656 escolas se tornaram inabilitadas, passando a ser excluídas do atendimento naquele ano, por motivos de serem oriundas de municípios que não atenderam às diligências do FNDE, além das situações em que não foram atendidas as exigências de criação de unidades executoras (nos casos em que a escola registrava no censo de 1999 um número acima de 99 alunos matriculados).

Segundo o documento analisado, outro aspecto que contribuiu para a exclusão de escolas foram as eleições municipais ocorridas em 2000, pois: “as campanhas eleitorais, em alguns casos, relegaram a segundo plano preocupações com o processo de cadastramento das unidades executoras. Ademais as diferenças políticas de candidatos opositores tiveram por desfecho o descaso com a documentação enviada pelo FNDE, com as diligências, entre outros” (BRASIL, 2000, p. 94) – esta argumentação do FNDE deve ser verificada com estudos sobre as conjunturas políticas nos municípios que não se cadastram no PDDE, pois pode ser também uma maneira de justificarem negligência para com suas responsabilidades educacionais, independentemente de questões partidárias.

Outro motivo para a queda de escolas cadastradas seria que, ainda referente ao ano de 2000, 57,0% dos estabelecimentos de ensino das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam recursos financeiros, referentes ao PDDE, de forma indireta, via prefeitura municipal ou secretaria de educação do estado. Isso caracteriza a predominância de unidades educacionais com matrícula inferior a cem alunos, segundo dados do relatório daquele ano. Nas regiões Sul e Sudeste as transferências de recursos foram efetivadas, predominantemente, de forma direta nas contas bancárias de 32.004 escolas que instituíram suas unidades executoras próprias. O atendimento às ONGs, em 2000, foi estimado em 1.398 estabelecimentos, das quais 1.234 (88,3%) formalizaram seu interesse em participar do PDDE.

Estas questões nos permitem compreender que a análise da execução do PDDE requer, necessariamente, o exame do desempenho dos processos de prestação de contas da utilização

dos recursos financeiros, repassados nos anos anteriores, uma vez que a liberação do dinheiro está vinculada à condição de adimplência das UEx.

Conforme o relatório anual de atividades referente ao ano de 2001, até o final do exercício de 2001, 190 prefeituras municipais encontravam-se pendentes com as prestações de contas dos recursos do PDDE de anos anteriores, pendências essas responsáveis pela exclusão do atendimento a 3.130 escolas, com cerca de 316.424 de alunos matriculados, às quais seriam repassados R\$ 4,4 milhões.

A partir de 2001, a tabela anterior demonstra que a quantidade de escolas beneficiárias do PDDE passou a diminuir, chegando a 114.017, em 2009.

Conforme o relatório de 2002, o FNDE adotou diversas medidas para que as escolas não ficassem excluídas do programa por falta de informações e orientações, quais sejam: “a) enviou, no início do ano, a todas as prefeituras e secretarias estaduais de educação e do Distrito Federal os atos normativos, os formulários e as orientações; b) reiterou, por diversas vezes, as informações sobre os prazos para formalização dos processos de adesão e de habilitação, inclusive publicando matéria na mídia” (BRASIL, 2002, p. 74).

Quanto à capacitação técnica dos entes federados, o relatório de 2002 é o primeiro a mencionar a realização de visitas técnicas a 159 municípios, em todo território nacional: “159 municípios em todo o território nacional e a quatro secretarias estaduais de educação nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, com a finalidade de ser procedida a avaliação de desempenho do PDDE, oferecer orientações e concorrer para promoção de sua divulgação” (BRASIL, 2002, p. 75).

O relatório de 2002 corresponde ao último ano de gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, concluindo com algumas informações sobre o PDDE, seus avanços e pendências, com destaque quanto às iniciativas adotadas para a divulgação do programa.

Finalizando, pode-se ressaltar que o PDDE é um dos programas sociais recentes de maior relevância, ao se considerar o ritmo e a abrangência de sua implementação. Em um prazo bastante curto – menos de oito anos – demonstra uma combinação de impactos provavelmente de tipo sinérgico e auto estimulantes na forma de:

- Altos índices de cobertura;
- Estímulos fortes a autonomização gerencial das escolas, por efeito próprio e por reforçar ou intensificar modificação das relações de provisão de recursos entre as administrações municipais e estaduais e as respectivas unidades escolares;

- Grande legitimidade e aceitação, decorrentes de crescente apoio e adesão dos implementadores, condição, como se sabe, decisivamente crucial para o sucesso de qualquer política pública.

Em que pese os avanços, o PDDE ainda apresenta algumas deficiências. A principal delas, constatada nas viagens de acompanhamento realizadas por técnicos da Autarquia, refere-se à disseminação das informações junto às Unidades Executoras das escolas. Nesse sentido, buscou-se implementar ações que concorressem para a eliminação de tal deficiência, a exemplo da impressão e distribuição de 140 mil cartazes, que versam sobre a execução e prestação de contas do Programa. (BRASIL, 2002, p. 80, grifos da autora).

Neste sentido, desde 2002 já é apontada a deficiência quanto à formação e capacitação das escolas para executarem os recursos do PDDE, mas ainda eram insuficientes as iniciativas de disseminação das informações sobre o programa.

De 2004 para 2005 houve um aumento de 11.220 escolas cadastradas, devido a algumas inovações nas regulamentações do programa, dentre elas: a abolição da necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres para a efetivação dos repasses destinados às escolas privadas de educação especial; estabelecimento da obrigatoriedade, a vigorar a partir de 2005, para que escolas com 50 alunos ou mais constituam unidades executoras próprias (UEX) como condição para receberem os recursos; definido que as escolas públicas, com até 50 (cinquenta) alunos, que não possuem UEX, recebam recursos, à conta do PDDE, por intermédio das EEX (prefeitura municipal e secretarias de educação estadual e do Distrito Federal); limitada ao número de 05 (cinco) a quantidade de escolas públicas, com até 99 (noventa e nove) alunos, que poderão se congregar para formar novos consórcios com o fim de constituir uma única UEX, dentre outras.

Em 2005, ocorreu o 1º Encontro Técnico Nacional do PDDE, com o objetivo de “divulgar a forma de operacionalização do PDDE, debater e analisar os problemas levantados pelos responsáveis por sua execução nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, bem como captar sugestões de melhoria, de ampliação das metas para os próximos anos” (BRASIL, 2005, p. 198), contudo, o número de escolas cadastradas volta a cair de 2007 para 2008, demonstrando aumento significativo somente a partir de 2013, quando passa de 116.593 escolas para 133.479, ou seja, em 2014 houve o cadastramento de quase 17 mil escolas.



Este significativo aumento em 2013 é atribuído à importantes ações de desburocratização<sup>87</sup> do Programa (Resolução n. 10, de 18 de abril de 2013), por parte do FNDE, quanto à facilidade de cadastramento das escolas, além de aumento significativo de ações de divulgação e capacitação de gestores<sup>88</sup> por todo o Brasil, alcançando 274 municípios (ações que demonstram a capacidade do Programa em desenvolver ações colaborativas entre os entes federativos). Sem desconsiderar o fato de que, em 2012, ocorreu a determinação da parcela extra de 50% para as escolas que elevaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Resolução nº 03, 01 de abril de 2012) e também foi instituída a Lei nº 12.695/12, a qual incluiu como público alvo do Programa os polos presenciais do sistema UAB<sup>89</sup>, que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

Até 2009, existiram os Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (de 1997 a 2009) com informações bastante detalhadas quanto ao acompanhamento anual de cada ação e programa do FNDE, para além da exposição dos dados quanto ao desempenho financeiro da Autarquia, mas a partir de 2010, só estavam disponíveis para a consulta os Relatórios Anuais de Gestão e os Relatórios Anuais de Auditoria Interna, os quais passaram a apresentar informações não apenas do FNDE, mas do MEC como um todo, contudo, trazendo quantidade inferior de textos analíticos em relação aos dados financeiros e metas de cada programa, deixando de apresentar descrições com maiores justificativas para o não alcance das metas de cadastramento das escolas a partir de então.

Apesar de não haver apontamentos sobre os motivos do não atendimento das metas de escolas a serem cadastradas no PDDE, este fator continuou fazendo parte dos dados numéricos trazidos pelos relatórios, já que se constitui como aspecto primordial para a efetivação do programa. Continua-se observando uma redução da quantidade de escolas beneficiadas, devido ao não atendimento de entidades que, ou se encontravam inadimplentes com a prestação de contas, ou não aderiram ao programa naquele ano, ou não constituíram as suas UEx, fatos,

---

87 Conforme o relatório de gestão do FNDE referente ao ano de 2013, “diversas inovações foram implementadas na gestão do PDDE, dando-se destaque à desburocratização da adesão das entidades beneficiárias ao programa, para dar mais agilidade na transferência dos recursos financeiros. As Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras Municipais que já tinham aderido ao PDDE em anos anteriores, por meio do sistema PDDEweb, foram dispensadas de realizar esse procedimento anualmente. Neste mesmo sentido, as UEx que já se cadastraram em exercícios anteriores, foram dispensadas da obrigatoriedade de revalidar o cadastro todo ano, como condição para recebimento dos recursos” (BRASIL, 2014, p. 141).

88 “Em 2013, foram capacitados 2.839 dirigentes e técnicos envolvidos com a gestão descentralizada do PDDE e de suas ações agregadas, os quais representaram 1.253 entidades, localizadas em 274 municípios do País. Em relação ao ano anterior, o número de entidades e municípios contemplados com as capacitações foi elevado, respectivamente, em 24% e 55%” (BRASIL, 2014, p. 142).

89 Em 2019, dados da CAPES mostram que existem 940 polos da UAB em todo o Brasil, distribuídos em 131 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES). Fonte disponível em: <http://www.capes.gov.br/uab><http://www.capes.gov.br/uab>. Acesso em 01 jan. 2020.

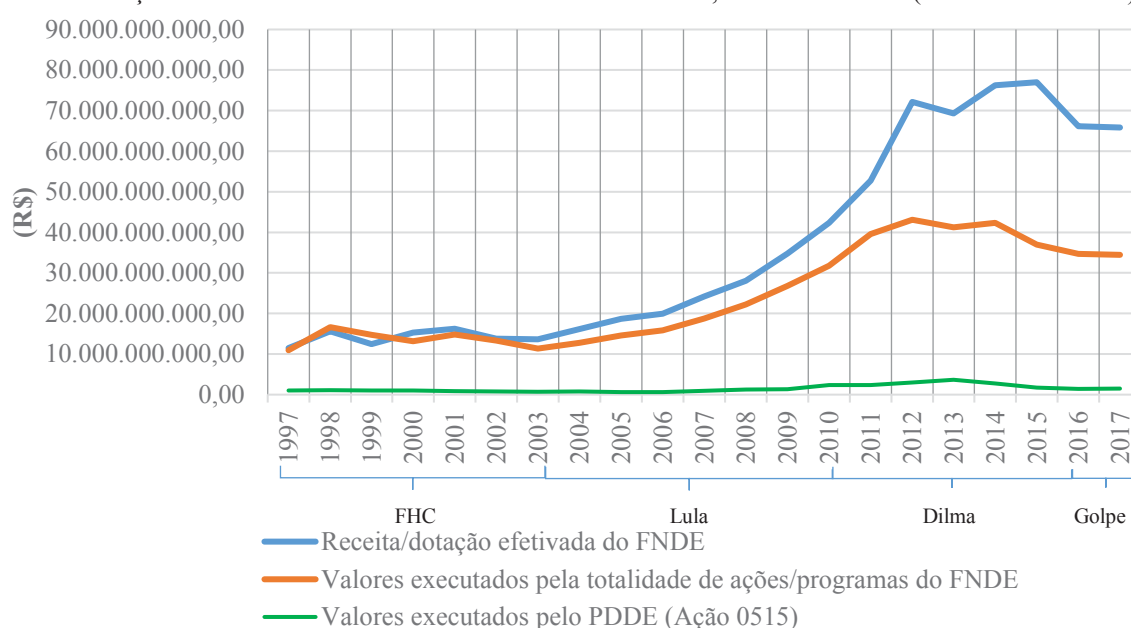


esses, que as impediram de receber os recursos do PDDE. Por este motivo, os esforços quanto à divulgação do programa, sua avaliação junto aos sujeitos que lidam com seus recursos, o esclarecimento de dúvidas acerca de sua execução e prestação de contas são fundamentais para a efetivação desta política.

Passando a analisar os valores anuais (reais) trazidos pela série histórica (colunas A e B) da Tabela 20, pode-se observar que a ação 0515 do PDDE (coluna B) representa, na média entre os anos de 1997 e 2017, o valor de R\$ 1.474.115.366,20, o que corresponde, neste período, a uma média de 6,1% em comparação ao montante executado pelo total de programas e ações do FNDE (coluna A), de R\$ 24.294.522.496,98.

Ressalta-se que a média desconsidera o ano de 2018, pois naquele ano, a fonte omite detalhamento das despesas pagas pelo FNDE, trabalhando apenas com os valores das despesas previstas no orçamento, o que impossibilita manter uma comparação fidedigna com os valores dos anos anteriores e afetaria o cálculo da média, por isso, optou-se por não utilizá-lo.<sup>90</sup> O gráfico abaixo apresenta uma melhor visualização da oscilação dos valores apresentados na tabela anterior – excluindo a informação quanto ao número de escolas cadastradas no PDDE:

GRÁFICO 31: SÉRIE HISTÓRICA DOS VALORES TOTAIS EXECUTADOS PELO FNDE EM COMPARAÇÃO AOS VALORES EXECUTADOS PELO PDDE, DE 1997 A 2017 (VALORES REAIS)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

90 O valor apresentado pela fonte é de R\$ 47.692.360.000,00 (valor nominal, o qual, com correção monetária do INPC para nov/2019 passaria para R\$ 49.123.130.800,00), porém este corresponde ao valor da despesa orçada e não da despesa executada paga, diferentemente dos anos anteriores, e muito superior ao valor pago executado em 2017 (que em valores reais, foi de R\$ 34.438.066.812,30).

Podemos notar que os valores da dotação efetivada pelo FNDE, representada pela linha azul, foram ampliados exponencialmente a partir de 2006 e 2007, sendo que os valores executados pela totalidade de ações e programas do FNDE (incluindo as subvinculações do Fundef/Fundeb e as transferências do salário-educação) também acompanharam este crescimento (linha laranja).

Os valores do PDDE (em verde) seguem muito abaixo da linha azul e laranja, pois representam em torno de 6,1% dos valores da linha laranja, como apontado pela Tabela 20, na média do período analisado. Contudo, ao remeter-se aos valores específicos do PDDE, apresentados pela referida tabela, pôde-se observar que 2006 e 2007 também foram os anos em que o Programa passou a crescer – onze anos após sua criação (1995), após contínua queda desde 1998. Para uma melhor visualização do movimento dos valores exclusivamente do PDDE, sem compará-los aos totais do FNDE, pode-se utilizar o gráfico abaixo:

GRÁFICO 32: SÉRIE HISTÓRICA DOS VALORES TOTAIS EXECUTADOS PELA AÇÃO 0515 (PDDE) DE 1997 A 2018 (VALORES REAIS)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

Durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), pode-se observar um crescimento significativo dos valores executados pelo PDDE, especialmente a partir de 2007, contando com as novas ações agregadas que passaram a integrar o formato de transferência do Programa (com o PDDE Mais Educação e Escola Acessível, em 2007, com o PDDE Ensino Médio Inovador e Escola do Campo, em 2009, e com

o PDDE Água na Escola, em 2019) e, principalmente, com o fato do PDDE ter sido expandido para toda a educação básica, a partir de 2009.

Os dados trazidos pelas tabelas e gráficos anteriores mostram que em 1997, o valor executado pelo programa foi de R\$ 1.059.033.825,50, caindo anualmente até 2002, até atingir R\$ 822.126.559,50 – período que coincidiu com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003). Já de 2003 a 2010 (período de oito anos do governo Lula), os valores executados pelo PDDE tiveram significativo aumento, passando de R\$ 712.582.884,00, em 2003, para R\$ 2.339.679.130,54, em 2010.

Em 2013, durante a gestão de Dilma Rousseff (que governou de 2011 até ser impedida pelo golpe jurídico-político, em 2016) o valor do Programa atingiu o auge dos valores executados na série histórica analisada, chegando a R\$ 3.659.485.159,72 (representando 8,9% do total executado pelas demais ações do FNDE), com o maior crescimento identificado pela linha histórica, marcado entre 2011 e 2013.

Já a partir de 2014, com o ajuste e o contingenciamento econômico do segundo governo Dilma, o valor executado por esta ação começou a decair (para R\$ 2.755.134.720,83), atingindo R\$ 1.727.143.726,72 em 2015, quando representou 4,7% do total executado pelas demais ações do FNDE. Após o golpe de abril de 2016 e durante o governo interino de Michel Temer, o valor do PDDE caiu para R\$ 1.434.364.710, representando 4,1% – voltando para um valor próximo do que era executado em 2009. Em 2017, se manteve nesta direção, com valor de R\$ 1.461.743.957,36 e percentual de 4,2%. Assim, dentre os anos de 2013 a 2017, o PDDE sofreu uma queda de 60,1%.

Em 2018, durante a gestão de Temer, apesar de não ser possível comparar o valor executado pelo PDDE (coluna B da Tabela 24) com o valor executado pelo total das ações e programas do FNDE (coluna A) – já que o relatório do FNDE não disponibilizou esta informação –, pode-se ao menos verificar o valor executado pela ação do PDDE, separadamente, que aumentou 14,1% de 2017 para 2018, passando de R\$ 1.461.743.957,36 para R\$ 1.668.600.000,00.

Voltando a tratar do Gráfico 31, comparando o PDDE com os valores totais do FNDE, vale ressaltar que a linha azul corresponde aos valores executados pela totalidade de ações e despesas correntes geridas pelo FNDE, ou seja, ela inclui as transferências legais como a complementação da União para o Fundef/Fundeb e as Cotas estaduais/municipais do salário-educação. Sendo assim, a pesquisa considerou importante buscar nos demonstrativos os valores específicos das transferências constitucionais e excluí-las da comparação com o PDDE, já que são transferências geridas pela Autarquia, mas com destinação específica, automaticamente

transferida aos estados e municípios, não compoem a cesta de receita que financia os demais programas/ações do FNDE (como o PDDE).

A tabela a seguir permite a comparação entre estes valores ao longo dos anos analisados:

**TABELA 24: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE E DO PDDE (R\$), COM DESTAQUE PARA AS TRANSFERÊNCIAS REFERENTES À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF/EB E À COTA PARTE ESTADUAL/MUNICIPAL/DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (1997-2018), EM VALORES REAIS**

	Valores executados pelo FNDE* (A)	Complementações da União ao Fundef/Fundeb (B)	Cota-parte dos estados/municípios e DF do salário-educação** (C)	Execução financeira excetuando B e C (D = A-B-C)	Valores executados*** pelo PDDE (E)	% (E/D)
1997	10.939.683.998,59	224.438.797,20	5.417.173.207,00	5.298.071.994,39	1.059.033.825,50	20,0%
1998	16.640.249.060,79	1.568.062.743,57	4.877.578.183,14	10.194.608.134,08	1.130.960.719,80	11,1%
1999	14.707.266.086,37	2.301.265.780,00	4.167.047.280,00	8.238.953.026,37	1.042.734.181,50	12,7%
2000	13.195.384.156,44	1.638.262.700,64	4.957.682.244,84	6.599.439.210,96	1.012.470.516,00	15,3%
2001	14.797.702.560,60	1.262.177.027,68	6.054.949.090,64	7.480.576.442,28	894.279.640,00	12,0%
2002	13.325.610.029,78	1.134.516.231,59	6.325.457.759,97	5.865.636.038,22	822.126.559,50	14,0%
2003	11.335.636.269,20	785.645.172,00	5.165.878.290,89	5.384.112.806,31	712.582.884,00	13,2%
2004	12.793.950.586,91	967.979.286,17	5.405.888.669,50	6.420.082.631,25	754.344.721,13	11,7%
2005	14.619.660.621,32	832.337.486,76	6.236.405.668,74	7.550.917.465,82	628.138.835,98	8,3%
2006	15.853.567.922,33	643.111.378,31	7.124.012.150,23	8.086.444.393,79	664.436.959,86	8,2%
2007	18.727.873.286,83	3.928.408.147,03	7.556.449.637,82	7.243.015.501,18	947.312.270,27	13,1%
2008	22.265.062.491,54	5.745.483.000,00	8.671.475.060,46	7.848.104.431,08	1.255.976.548,20	16,0%
2009	26.841.028.877,97	8.822.061.000,00	9.161.211.530,05	17.679.817.347,92	1.352.500.399,98	7,6%
2010	31.774.776.631,89	9.564.375.179,10	9.990.353.824,16	12.220.047.628,62	2.339.679.130,54	19,1%
2011	39.601.148.265,35	16.136.371.191,45	10.924.512.823,51	12.540.264.250,39	2.327.013.743,14	18,6%
2012	43.102.786.720,88	12.095.838.343,27	11.950.857.031,81	19.056.091.345,80	2.974.959.479,98	15,6%
2013	41.207.570.859,91	11.958.052.852,46	12.590.120.677,53	16.659.397.329,92	3.659.485.159,72	22,0%
2014	42.365.925.238,68	11.531.141.969,53	13.488.067.419,72	17.346.715.849,42	2.755.134.720,83	15,9%
2015	36.972.430.295,11	12.419.176.321,26	12.618.468.407,67	11.934.785.566,19	1.727.143.726,72	14,5%
2016	34.679.591.663,70	12.766.108.174,61	11.747.653.960,04	10.165.829.529,05	1.434.364.710,28	14,1%
2017	34.438.066.812,30	13.757.014.768,82	11.865.035.809,26	8.816.016.234,21	1.461.743.957,36	16,6%
2018	****	14.100.700.000,00	12.133.400.000,00	****	1.668.600.000,00	****
MÉDIA 1997-2017	24.294.522.496,98	6.194.372.740,58	8.395.060.891,76	10.125.187.007,49	1.474.115.366,20	14,3%

FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

\*São os valores executados pela totalidade de ações e despesas correntes geridas pelo FNDE, incluindo transferências constitucionais como a complementação da União para o Fundef/Fundeb e as Cotas estaduais/municipais do salário educação.

\*\* Os valores de 2010 e 2011 da quota-parte estadual/municipal/DF do salário educação não estavam disponíveis nos relatórios do FNDE, portanto, foi feita uma estimativa baseada na média da evolução do programa nos cinco anos anteriores (2005 a 2009), que correspondeu a 1,16 ao ano, o que multiplicado pelo valor do ano anterior (de 2009) gerou uma estimativa da cota-parte de 2010 e, da mesma maneira, de 2011, a fim de não prejudicar o desenvolvimento da série histórica e possibilitar o cálculo da média 1997-2018.

\*\*\* São os valores registrados como “despesas pagas” pela ação 0515 do PDDE.

\*\*\*\* Valores não disponíveis na fonte utilizada (Relatório de Gestão do FNDE de 2018 apresenta apenas valores orçamentários da despesa da Autarquia, sem trazer os valores executados pagos).

Excluindo a complementação da União ao Fundef/Fundeb (coluna B) e as transferências da Cota-parte do Salário-educação dos estados, municípios e DF (coluna C) do total dos valores executados pelo FNDE (coluna A), pode-se ter uma dimensão do valor que a

Autarquia de fato possui para destinar às demais ações e programas (coluna D). Verifica-se que a média dos valores totais executados pelo FNDE foi de R\$ 24.294.522.496,98, entre 1997 e 2017, enquanto o valor disponível para destinação aos programas do FNDE foi de R\$ 10.125.187.007,49. Nesta perspectiva de comparação, o PDDE corresponderia a 14,3% do total que o FNDE destina aos seus programas.

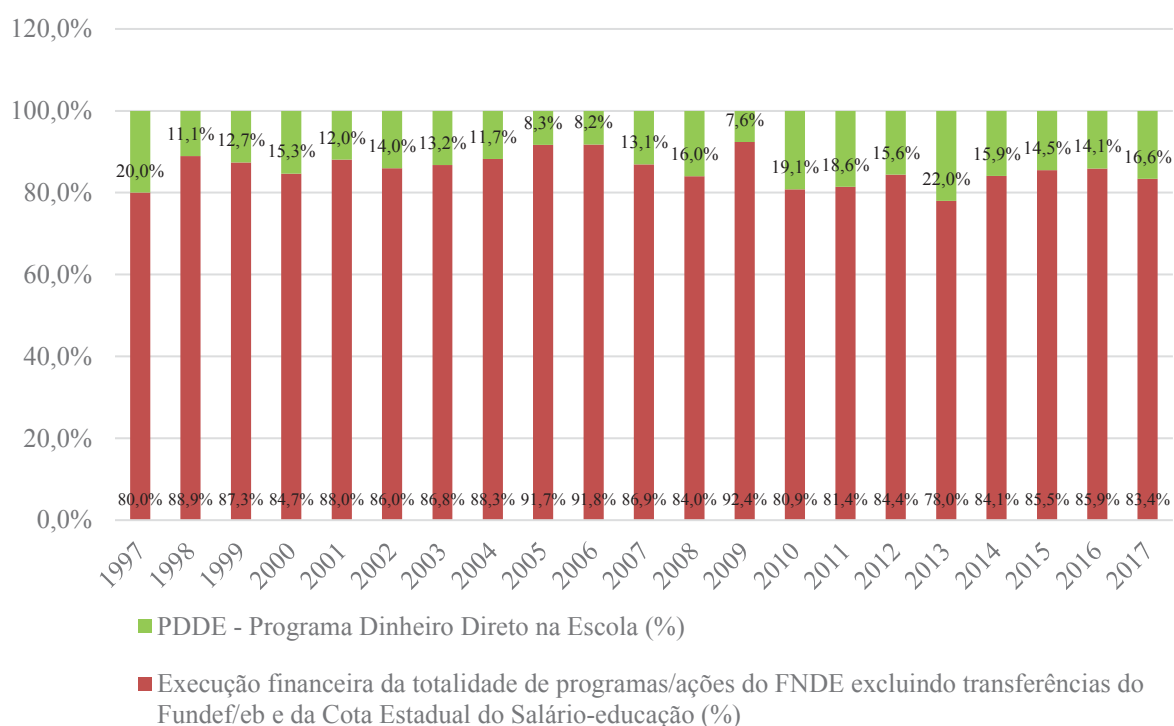
Em termos percentuais, podemos observar que entre 1997 e 1998, na fase de implementação inicial do programa, o valor executado pelo PDDE correspondeu a 20,0%, em 1997, mas caiu para 11,1%, em 1998, já que o valor total executado pelos programas do FNDE (coluna D) praticamente dobrou, mas o valor do Programa teve um modesto aumento. Já a partir de 1999, quando o valor executado pelo PDDE foi decrescendo até 2003, o percentual em relação ao total executado pelos programas aumentou, passando de 12,7%, em 1999, para 15,3% em 2000 e 13,2% em 2003. Já em 2004, apesar do progressivo aumento do valor executado pelo PDDE, o percentual em relação à totalidade de programas foi caindo de 11,7% para 8,2%, em 2006, voltando a aumentar em 2007 (13,1%) e 2008 e (16,0%). Entre 2009 e 2010, com a ampliação do Programa para a educação básica, foi quando o valor executado pelo PDDE deu um salto significativo, então podemos notar que o percentual acompanhou este crescimento, aumentando para 19,1% (em 2010) – próximo do percentual de 1997, quando estava sendo inicialmente implementado.

Em 2013, quando o PDDE atingiu o auge de sua execução, durante o governo Dilma, seu percentual em relação aos demais programas executados pelo FNDE também foi o maior identificado pela série histórica, correspondendo a 22,0%. Em 2014, durante a conjuntura que levou ao golpe de 2016, o valor executado pelo PDDE caiu em torno de 900 milhões de reais e o percentual passou para 15,9%, sendo que em 2015, a queda foi da ordem de 1 bilhão de reais, quando o percentual foi de 14,5%.

A partir de 2016, com queda da ordem de 292 milhões de reais, o percentual do Programa atingiu 14,1%. Em 2017, com aumento em torno de 27 milhões de reais, o Programa passou para 16,6%. Devido à falta de dados do relatório anual de gestão do FNDE quanto ao valor executado pago (não apenas da despesa orçada) pela totalidade das ações da Autarquia em 2018, não foi possível calcular o percentual que o PDDE corresponderia naquele ano.

O próximo gráfico ilustra de maneira mais visível os movimentos dos percentuais trazidos pela Tabela 24:

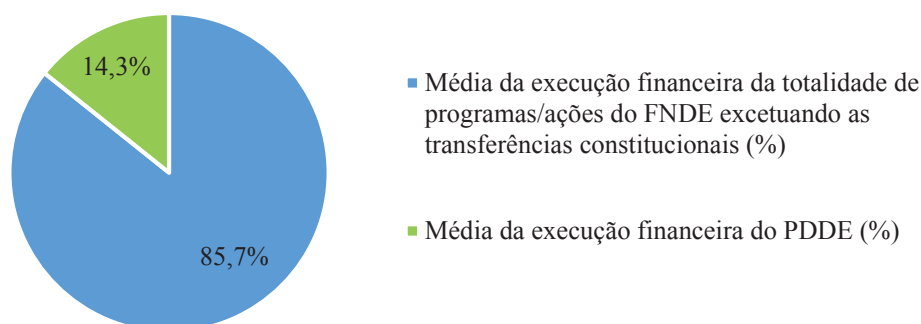
GRÁFICO 33: SÉRIE HISTÓRICA DOS PERCENTUAIS ANUAIS EXECUTADOS PELO PDDE EM COMPARAÇÃO AOS EXECUTADOS PELA TOTALIDADE DE PROGRAMAS/AÇÕES DO FNDE (1997 A 2017)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

Podemos constatar que o PDDE, mesmo tendo em mente sua abrangência e crescimento ao longo dos anos, não representa um valor percentual significativo frente à totalidade da dotação e das ações do FNDE (conforme Tabela 24 e Gráfico 33), detectando que, por ter uma média de 6,1% ao longo dos vinte anos de sua implementação, pode-se afirmar que o Programa não se caracteriza como uma política pública educacional prioritária para o governo federal, custando consideravelmente pouco em relação ao montante despendido pelas demais ações do FNDE. Contudo, ao compará-lo somente com a totalidade dos valores executados pelo FNDE excetuando as transferências constitucionais (conforme Tabela 24), o Programa demonstra maior relevância dentre as ações da Autarquia, representando a média percentual de 14,3%, ao longo de vinte anos de implementação:

GRÁFICO 34: MÉDIA DO PERCENTUAL EXECUTADO PELO PDDE EM COMPARAÇÃO À MÉDIA DO PELA TOTALIDADE DE PROGRAMAS/AÇÕES DO FNDE (1997 A 2017)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

Além desta reflexão, tendo em vista a inadimplência das escolas cadastradas e o saldo disponível em suas contas bancárias<sup>91</sup>, constata-se que o PDDE não tem recebido atenção e esforços suficientes por parte do MEC e do FNDE no que diz respeito à divulgação do programa, à capacitação técnica das escolas, para lidarem com sua execução e a formação dos sujeitos envolvidos na gestão escolar para utilizarem estes recursos da melhor maneira possível. As escolas públicas do nosso país carecem de recursos financeiros para melhoria de sua infraestrutura, porém, se parte delas não está apta a aderir e a prestar contas de um programa que repassa dinheiro diretamente para sua gestão, é porque há motivos complexos para justificar essa situação, que devem ser seriamente investigados e solucionados pelo FNDE. Acredita-se que o IDEGES é uma medida importante para identificar as escolas com pendências burocráticas e buscar orientá-las no uso dos recursos do PDDE, mas não é uma ação capaz de levantar as impressões dos gestores sobre as maiores dificuldades em gerir os recursos, não traz dados sobre os motivos que justificam esta situação.

Tais motivos devem ser seriamente investigados e analisados, com esforços de avaliação e acompanhamento deste Programa em âmbito nacional, a fim de que o seu público-alvo seja de fato atingido, que as escolas beneficiadas saibam como lidar com estes recursos e se manter adimplentes com a prestação de contas e, mais à frente destas questões, que sejam estimuladas a realizar sua gestão de forma mais participativa, não apenas seguindo os ditames

91 Conforme apresentado no Capítulo 1, de descrição do PDDE, o FNDE constatou, ao final de 2016, cerca de R\$ 24 milhões de saldos provenientes de Ações Agregadas do Programa, referente aos repasses que aconteceram até 2012 (BRASIL. FNDE/MEC, 2017a). Durante a pesquisa de campo, em observação do Curso de capacitação técnica promovido pelo FNDE e realizado em agosto de 2018 em Florianópolis/SC, a pesquisa gravou áudio e transcreveu parte da fala do representante do FNDE em que afirmou que cerca de 1 bilhão e 500 mil reais estavam “parados” nas contas do PDDE, entre 2016 e 2017 (áudio “Parte 02”, 54m32s), informação não detectada ou comprovada nos relatórios anuais de gestão.



burocráticos que envolvem o programa, mas com maior envolvimento dos estudantes, professores, funcionários e de toda a comunidade escolar nas possibilidades de gastos.

Conhecendo o dado de que o PDDE corresponde a 14,3% da cesta de recursos que o FNDE destina as suas demais ações e programas, a pesquisa buscou levantar informações sobre quais são estas demais ações e programas, a fim de coletar os valores executados pagos pelos cinco principais programas do FNDE, permitindo trazer um panorama mais completo de comparação entre o PDDE e ações similares da Autarquia.

A Tabela 25 e os gráficos seguintes permitem identificar o valor total que o FNDE executou na série histórica analisada (excetuando as transferências legais), juntamente com o valor executado pelo PDDE, PNAE, PNLD, PNBE, PNTE/PNATE e PROINFO:

TABELA 25: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE (R\$) EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF/EB E DA COTA PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2018), EM VALORES REAIS

	Exc. Fin. excludas as constituções (A) <sup>1</sup> (100%)	PDDE (B)	PNAE (C)	PNLD (D)**	PNBE (E)	PNTE/PNATE (F)	PROINFO (G)***	Soma dos principais programas (S = B+C+D+E+F+G)	Demais programas /ações executadas pelo FNDE (A-S)					
1997	5.298.071.994,39	1.059.033.825,50	20,0%	1.066.196.206,61	20,1%	103.892.732,37	2,0%	60.071.049,52	11.586.363,52	0,2%	3.412.357.282,00	64,4%	1.885.714.712,39	35,6%
1998	10.194.608.134,08	1.130.960.719,80	11,1%	2.898.531.117,72	28,4%	1.365.059.209,05	13,4%	272.829.611,16	373.758.483,78	3,7%	7.382.483.661,51	72,4%	2.812.124.472,57	27,6%
1999	8.238.953.026,37	1.042.734.181,50	12,7%	2.735.766.582,80	33,2%	84.319.786,74	1,0%	0,00	42.284.000,00	0,5%	4.722.892.215,80	57,3%	3.516.060.810,57	42,7%
2000	6.599.439.210,96	1.012.470.516,00	15,3%	2.921.504.981,04	44,3%	49.180.287,24	0,7%	148.951.424,88	0,00	0,0%	5.708.390.199,48	86,5%	891.049.011,48	13,5%
2001	7.480.576.442,28	894.279.640,00	12,0%	2.670.454.208,81	35,7%	148.886.480,04	2,0%	156.299.944,58	95.320.804,70	1,3%	5.659.295.409,79	75,7%	1.821.281.032,49	24,3%
2002	5.865.636.036,22	822.126.559,50	14,0%	2.231.951.349,05	38,1%	699.865.002,58	11,9%	124.128.156,29	76.153.839,24	1,3%	4.005.571.419,72	68,3%	1.860.064.618,49	31,7%
2003	5.384.112.806,31	712.582.884,00	13,2%	2.232.804.996,56	41,5%	259.287.371,48	4,8%	143.658.434,67	125.926.096,14	2,3%	4.878.413.675,27	90,6%	505.699.131,04	9,4%
2004	6.420.082.631,25	754.344.721,13	11,7%	2.241.637.218,07	34,9%	4.487.801,83	0,1%	532.607.404,70	3.409.640,71	0,1%	4.873.484.146,68	75,9%	1.546.598.484,57	24,1%
2005	7.550.917.466,82	628.138.835,98	8,3%	2.561.103.236,73	33,9%	2.239.377,15	0,0%	516.087.151,64	377.600,30	0,0%	4.042.971.540,25	53,5%	3.507.945.925,57	46,5%
2006	8.086.444.393,79	664.436.959,86	8,2%	3.019.391.937,13	37,3%	1.545.030,72	0,0%	563.030.310,45	368.566,80	0,0%	4.710.118.588,85	58,2%	3.376.325.804,94	41,8%
2007	7.243.015.501,18	947.312.270,27	13,1%	2.863.334.630,05	40,9%	3.005.784,64	0,0%	569.390.189,61	1.428.446,37	0,0%	5.168.487.053,48	71,4%	2.074.528.447,70	28,6%
2008	7.848.104.431,08	1.255.976.548,20	16,0%	2.892.937.725,72	34,3%	2.004.672,85	0,0%	524.152.951,01	1.619.950,00	0,0%	5.022.892.414,67	64,0%	2.825.212.016,41	36,0%
2009	17.679.817.347,92	1.352.500.399,98	7,6%	3.503.971.214,12	19,8%	12.260.827,56	0,1%	729.019.276,24	4.982.841,48	0,0%	6.513.105.053,38	36,8%	11.166.712.294,54	63,2%
2010	12.220.047.628,62	2.339.679.130,54	19,1%	4.977.932.993,52	40,7%	50.269.263,75	0,4%	978.196.490,44	0,00	0,0%	9.369.010.037,38	76,7%	2.851.037.591,24	23,3%
2011	12.540.264.250,39	2.327.013.743,14	18,6%	4.739.966.476,11	37,8%	1.804.433.467,63	14,4%	889.413.338,35	0,00	0,0%	9.887.551.841,53	78,8%	2.652.712.408,86	21,2%
2012	19.056.091.345,80	2.974.959.479,98	15,6%	4.831.532.082,94	25,4%	1.614.297.522,05	8,5%	863.175.366,94	0,00	0,0%	12.078.959.957,63	63,4%	6.977.131.388,18	36,6%
2013	16.659.397.329,92	3.659.485.159,72	22,0%	4.888.216.294,80	29,3%	119.206.310,21	0,7%	802.331.847,47	13.136.055,89	0,1%	11.243.804.124,49	67,5%	5.415.593.205,44	32,5%
2014	17.346.715.849,42	2.765.134.720,63	15,9%	4.806.833.566,68	27,7%	754.932.258,12	1,5%	754.932.258,12	4.989.101,86	0,0%	10.041.785.031,95	57,9%	7.304.930.817,47	42,1%
2015	11.934.785.566,19	1.727.143.726,72	14,5%	4.403.374.097,19	36,9%	0,00	0,0%	671.028.483,40	0,00	0,0%	7.299.493.157,28	61,2%	4.635.292.408,91	38,8%
2016	10.165.829.529,05	1.434.364.710,28	14,1%	3.735.764.007,56	36,7%	0,00	0,0%	615.373.188,73	0,00	0,0%	7.063.158.623,03	69,5%	3.102.670.906,02	30,5%
2017	8.816.016.234,21	1.461.743.957,36	16,6%	4.166.038.528,85	47,3%	0,00	0,0%	614.444.150,44	0,00	0,0%	7.103.445.670,07	80,6%	1.712.570.564,15	19,4%
2018	****	1.668.600.000,00	****	****	****	0,00	0,0%	685.186.900,00	****	0,0%	6.494.386.900,00	****	16.394.643.900,00	****
MÉ- DIA 1997- 2017	10.125.187.007,49	1.474.115.366,20	14,3%	3.349.176.397,62	34,5%	202.672.932,67	1,8%	501.386.696,60	35.969.132,89	0,5%	6.675.603.385,92	68,1%	3.448.583.621,57	31,9%

FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

\*Valores executados pela totalidade de ações e despesas correntes geridas pelo FNDE, excluindo transferências legais como a complementação da União para o Fundef/Fundeb e as Cotas estaduais/municipais do salário-educação.

\*\* A partir de 2015, PNBE é incluído na ação do PNLD.

\*\*\* Em 2015, 2016 e 2017, os valores do PROINFO são apresentados somente em "restos a pagar", inexistindo valores pagos/executados por esta ação.

\*\*\*\* Valores não disponíveis na fonte utilizada (Relatório de Gestão do FNDE de 2018 apresenta apenas valores orçamentários da despesa da Autarquia, sem trazer os valores executados pagos).A análise documental dos relatórios anuais do FNDE detectou uma grande quantidade de ações e programas implementados ao longo dos vinte e dois anos investigados, dentre os quais não tiveram continuidade ou que eram previstos para curta duração, como o Projeto Nordeste (duração de 1993 a 1998), dentre outros que foram aglomerados ou condensados em novos projetos. Por isso, o estudo optou apenas pelos cinco programas apresentados anteriormente, que são de maior constância e continuidade, para comparar com o PDDE, dando preferência para compará-lo a ações que assim como ele, também já haviam sido implementadas e consolidadas desde 1997 e mantidas de maneira mais aproximada ao período enfocado pela série histórica.

A tabela anterior demonstra que a soma dos valores executados por estes cinco programas (S) representou, na média entre 1997 e 2017, quase setenta por cento (68,1%) dos recursos executados pelo FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais), ou seja, foram maioria em comparação aos demais programas (31,9%), na média dos vinte e um anos analisados). O programa mais volumoso, tanto anualmente quanto na média dos anos investigados (34,5%), é o PNAE, seguido do PDDE (14,3%) e do PNLD (12,3%). Ou seja, o PDDE corresponde a menos da metade do programa mais volumoso do FNDE.

Considerando estas comparações, pode parecer que o valor executado pelo PDDE não é tão pouco assim e, de fato, não é. Pode-se pensar que o PNAE e o PDDE são os programas “mais caros” do FNDE e, por um lado, são. Contudo, isto não significa que são “caros”. Isto é, não significa que são muito estimados. Afinal, a revisão de literatura e a enquete nacional demonstram que os recursos do PDDE não têm sido suficientes para dar conta das demandas das escolas e cumprir com seus objetivos legais, sendo que, da mesma maneira, o PNAE, apesar de ser o programa “mais caro”, também não significa que é suficiente e que cumpre com seus objetivos. Resultados de estudo observacional, transversal e quali-quantitativo sobre o PNAE<sup>92</sup>, desenvolvido pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2019, indicam a necessidade de contratação de nutricionistas em número suficiente para atender às demandas do PNAE, além de maior investimento em atividades educativas de alimentação saudável nas escolas, capacitação do Conselho de Alimentação Escolar, maior disponibilidade de veículos para visitas escolares e assistência aos agricultores familiares para facilitar a participação em programas de compras institucionais e oportunizar a diversificação de produção. Ou seja, o próprio PNAE também parece carecer de incremento financeiro para atingir seus objetivos satisfatoriamente. Pode parecer um programa caro, mas não é caro o suficiente.

Mesmo que o PNAE fosse referência de uma “política cara” e que cumpre satisfatoriamente com seus objetivos, também pode-se ponderar: será que as infraestruturas físicas e pedagógicas da escola, assim como sua autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, não mereceriam um investimento mais próximo do que é gasto com alimentação escolar? Considerando que a média de investimento na alimentação da educação básica, via PNAE, por parte do governo federal, é de 32,3%, será que a média de investimento na infraestrutura física e pedagógica da escola não deveria atingir, pelo menos, 20,0%? Este era o

---

92 FERREIRA, Daniele Mendonça et al. Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 53, n. 34, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102019000100230&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102019000100230&lng=en&nrm=iso)[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102019000100230&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102019000100230&lng=en&nrm=iso). Acesso em 01 jan. 2020.

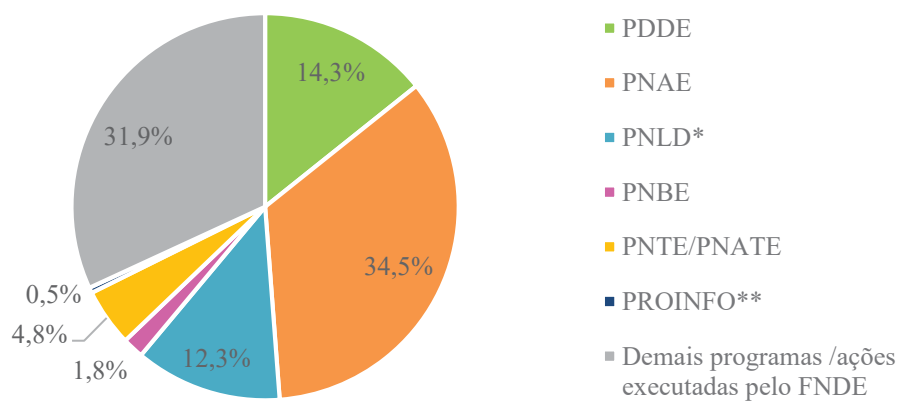
percentual que o PDDE correspondia em relação aos demais programas do FNDE em 1997, próximo da data em que foi implementado. Em 2013, que foi o ano em que o PDDE atingiu o auge de seu investimento, após a adoção de novos critérios de repasse e incremento de suas ações agregadas, o percentual do Programa atingiu 22,0%, decaindo a partir de então.

Compreende-se que se o governo federal aspira assumir sua responsabilidade colaborativa para com a educação básica, e para com as condições (mínimas de qualidade) de materiais e infraestrutura escolares, com vistas à melhoria da qualidade educacional, o PDDE pode, e deve ser instrumento para este compromisso, tendo os valores de seus repasses incrementados e ampliados em termos de volumes orçamentários do MEC.

Afinal, as crianças e os estudantes não necessitam apenas de comida, de estarem bem nutridos e alimentados, necessitam de insumos infraestruturais e pedagógicos indispensáveis para o funcionamento e operação do cotidiano de sua escola, a qual depende não apenas de merenda de qualidade, mas de serviços de manutenção regular de qualidade, de materiais e equipamentos de qualidade, materiais de expediente, papelaria, informática, laboratoriais, artísticos, musicais e esportivos, regularmente e com a agilidade que seu cotidiano demanda.

A fim de visualizar com maior facilidade a comparação proposta pela tabela anterior, foram criados os gráficos a seguir:

GRÁFICO 35: MÉDIA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2017)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

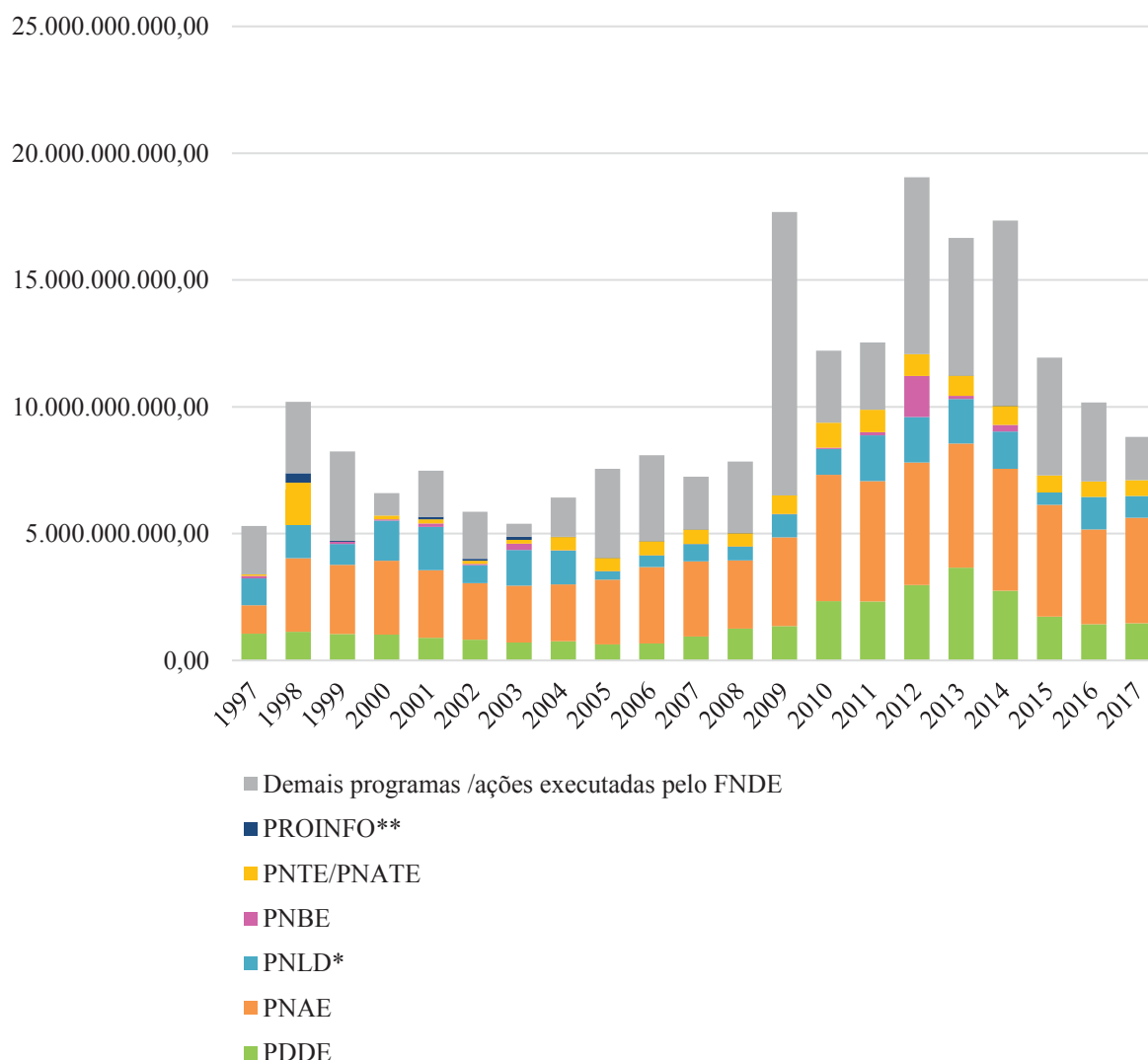
\* A partir de 2015, PNBE é incluído na ação do PNLD.

\*\* Em 2015, 2016 e 2017, os valores do PROINFO são apresentados somente em "restos a pagar", inexistindo valores pagos/executados por esta ação.

Fica mais fácil visualizar que a média executada pelo PDDE nos anos investigados esteve mais próxima, não do PNAE, mas da média do PNLD (incluído ao valor do PNBE a

partir de 2015), sendo o PNLD o terceiro programa de maior volume do FNDE ao longo da série histórica.

GRÁFICO 36: SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNDE (R\$)EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, POR PROGRAMA/AÇÃO INVESTIGADO (1997-2017), EM VALORES REAIS



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2017).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

\* A partir de 2015, PNBE é incluído na ação do PNLD.

\*\* Em 2015, 2016 e 2017, os valores do PROINFO são apresentados somente em "restos a pagar", inexistindo valores pagos/executados por esta ação.

Conforme a análise apresentada, os dados orçamentários trazidos pela série histórica, assim como as observações acerca da quantidade de escolas atendidas pelo PDDE, nos mostram que o programa representa percentuais modestos em relação às demais ações e programas da Autarquia, permitindo constatar que a política de descentralização financeira, de fomento da autonomia escolar e de melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas públicas ainda

não se constitui como uma política prioritária de educação para o governo federal, além de possuir falhas cruciais, em relação ao atendimento do público-alvo, que deveriam ter sido foco de força-tarefa operacional do FNDE ao longo destes vinte anos de desenvolvimento do programa.

Para além destas comparações, os relatórios anuais do FNDE permitiram identificar dados dos valores totais, “executados pagos” pelo MEC, podendo compará-los com os valores executados pagos pelo PDDE. Contudo, estavam disponíveis somente a partir de 2001 (e não de 1997). Mesmo assim, estes dados foram coletados para trazer outro parâmetro de análise, tendo em vista o quanto a União, através do valor total pago pelo Ministério da Educação, e não apenas pelo FNDE, gasta com educação.

TABELA 26: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), VALORES REAIS (EM R\$)

	Execução (valor pago) do Ministério da Educação*	PDDE	%
2001	39.174.651.456,16	894.279.640,00	2,3%
2002	41.450.718.792,77	822.126.559,50	2,0%
2003	38.775.604.240,62	712.582.884,00	1,8%
2004	37.918.911.193,28	754.344.721,13	2,0%
2005	37.792.428.051,40	628.138.835,98	1,7%
2006	44.214.075.182,64	664.436.959,86	1,5%
2007	48.020.476.518,30	947.312.270,27	2,0%
2008	52.461.739.432,87	1.255.976.548,20	2,4%
2009	63.316.411.130,46	1.352.500.399,98	2,1%
2010	77.616.867.303,68	2.339.679.130,54	3,0%
2011	83.004.814.610,35	2.327.013.743,14	2,8%
2012	104.090.481.392,74	2.974.959.479,98	2,9%
2013	108.945.353.616,84	3.659.485.159,72	3,4%
2014	118.765.675.381,60	2.755.134.720,83	2,3%
2015	111.430.522.313,37	1.727.143.726,72	1,5%
2016	110.816.719.251,90	1.434.364.710,28	1,3%
2017	111.950.241.511,52	1.461.743.957,36	1,3%
2018**	108.974.000.000,00	1.668.600.000,00	1,5%
MÉDIA 2001-2018	74.373.316.187,81	1.482.955.576,83	2,0%

FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

\*Os valores da execução paga pelo MEC são provenientes do portal SIGA Brasil Relatórios, em Acesso Livre, Pasta Pública, Documentos Gabinetes (2001 a 2018), utilizando valores pagos e valores de restos a pagar pagos, dos quadros da execução orçamentária por órgão (MEC), de cada ano (SIAFI/SIDOR/SELOR) da Lei Orçamentária Anual (LOA), disponíveis apenas a partir do ano de 2001<sup>93</sup>.

\*\*Os dados de 2018 foram encontrados no mesmo portal, porém, com valores arredondados<sup>94</sup>.

<sup>93</sup>

Disponível

em:

<http://www8.senado.gov.br/dwweb/autoLogon.html>. Acesso em 01 dez. 2019.

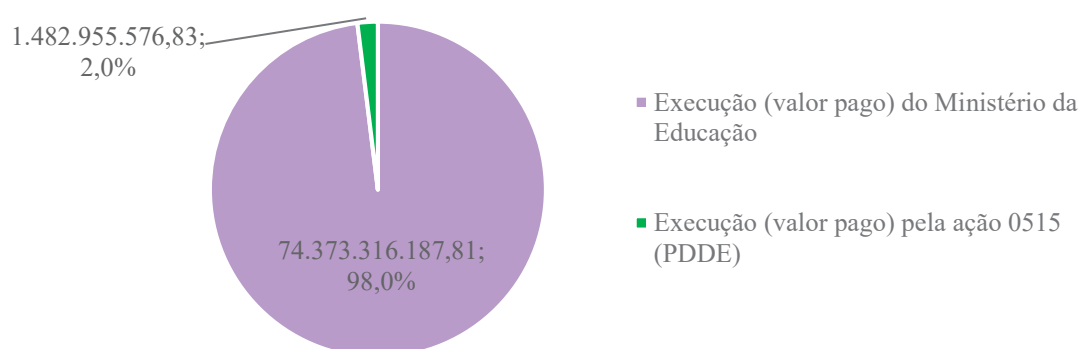
<sup>94</sup> Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/painelcidadao>. Acesso em 01 dez. 2019

Esta perspectiva de análise traz outro parâmetro para a discussão, pois pensando que a União destina 18% da receita líquida de sua receita resultante de impostos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), verifica-se que este percentual tem correspondido, na média entre 2001 e 2018, ao valor de aproximadamente R\$ 74,3 bilhões de reais. A única política pública federal que envia dinheiro diretamente para as escolas de educação básica do país é o PDDE e, dentro deste montante, ele tem representado apenas 2,0%, ou R\$ 1,4 bilhões de reais.

Em 2001, ainda no governo FHC, o PDDE representava 2,3% do total gasto pelo MEC, ou R\$ 894.279.640,00. De 2003 a 2010, do início ao final do governo Lula, o Programa passou de 1,8% para 3,0% do total despendido pelo MEC. Em 2013, no investimento máximo identificado pela série-histórica, durante o governo Dilma, o percentual atingiu 3,4%.

O ano de 2014 é o que possui o maior valor executado pelo MEC, da ordem de R\$ 118,7 bilhões de reais, e mesmo passando a decair a partir daquele ano, devido ao contingenciamento da conjuntura política e econômica, o PDDE ainda correspondeu a 2,3%, mais do que em 2015, 2016, 2017 e 2018, quando o percentual passou a cair para 1,5%, 1,3%, 1,3% e 1,5%, respectivamente, tendo os valores do MEC acompanhado este decréscimo, passando de R\$ 118.765.675.381,60, em 2014, para R\$ 111.430.522.313,37, em 2015, caindo ainda para R\$ 110.816.719.251,90 em 2016, voltando a crescer um pouco em 2017, passando para 111.950.241.511,52, mas voltando a cair em 2018, para o valor de R\$ 108.974.000.000,00 – pouco mais do que o valor registrado em 2013, cinco anos depois.

GRÁFICO 37: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), EM VALORES REAIS (R\$)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

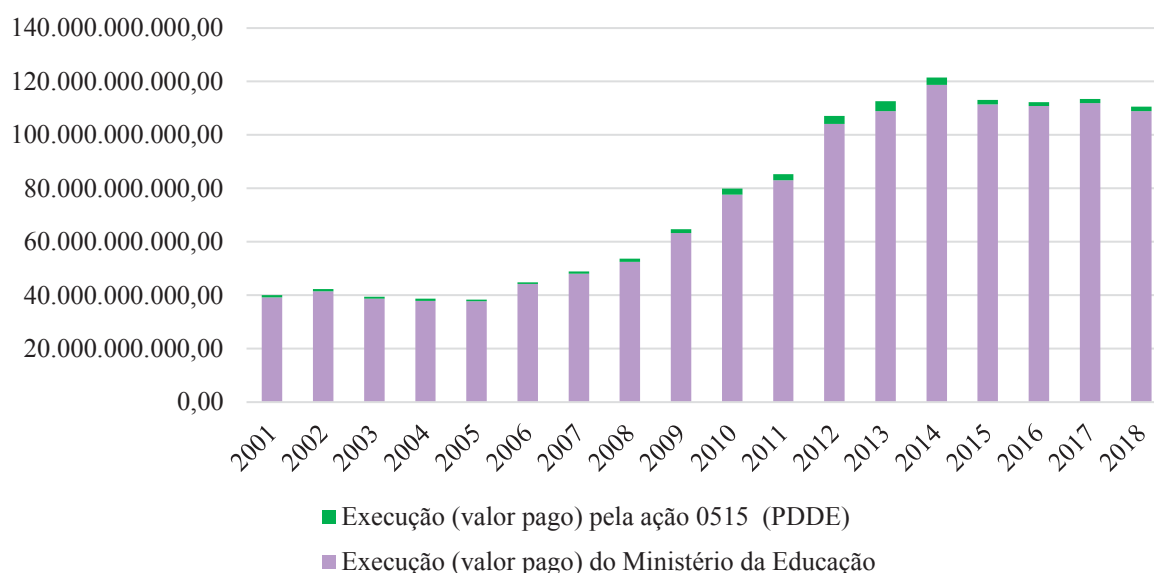
Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE.

O último gráfico traz esta discussão na perspectiva anual, permitindo visualizar melhor o movimento entre os valores executados pelo MEC e os valores executados pelo PDDE, ao



mesmo tempo que representa quanto o PDDE representou para o montante gasto pelo Ministério.

GRÁFICO 38: MÉDIA DE VALOR EXECUTADO PAGO PELO MEC EM COMPARAÇÃO AO VALOR EXECUTADO PAGO PELO PDDE (2001 A 2018), EM VALORES REAIS (EM R\$)



FONTE: A autora, com base nos Relatórios Anuais de Atividades do FNDE (1997-2005) e Relatórios Anuais de Gestão do FNDE (2006-2018).

Notas: Correção monetária de valores para novembro/2019, de acordo com INPC/IBGE

Em síntese, as análises provenientes da série-histórica sobre a execução financeira do PDDE, ao longo dos vinte e dois anos de sua implementação, permite constatar que o Programa correspondeu a 14,3% do conjunto de ações do FNDE (entre 1997-2017), porém a apenas 2,0% do valor total executado pelo Ministério da Educação (entre 2001-2018), o que remete a uma crítica do papel da União com relação às suas responsabilidades no financiamento da educação básica, afinal, segundo os sujeitos participantes da enquête nacional, os recursos do Programa não são suficientes para lidar com as demandas físicas e pedagógicas da escola, lembrando que quase metade das escolas respondentes da enquête (47,7%, ou 832 casos, dos 1744 participantes) conta apenas com recursos do PDDE para realizar sua gestão financeira (especialmente das regiões Norte e Nordeste), sem possuir fontes de recursos próprios ou oriundos dos governos estadual ou municipal.

As informações apresentadas pela enquête nacional indicaram grande nível de dependência das escolas para com o PDDE e aponta para a necessidade de incremento da atuação da União frente à sua responsabilidade com o financiamento da educação básica.

Quanto a isto, a revisão de literatura aponta que o regime de colaboração, definido pelo Artigo 211 da CRFB/88, precisa ser repensado, especialmente no que tange a

responsabilidade da União para com toda a educação básica, não somente para com o ensino superior. Entretanto, há que se superar o mito de que “o que dificulta a melhoria da educação básica é que o Brasil gasta muito com a educação superior pública” como alertado por Pinto (2019), sobre as falácias em relação ao financiamento da educação.

A questão não é que a União gasta muito com educação superior, afinal, Pinto (2019) demonstra, conforme dados do *Education at a Glance* (OCDE, 2017), que o gasto por aluno na educação superior pública é 8% inferior ao gasto da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a questão é que os gastos, por aluno, na educação básica, são muito baixos.

Conforme Relatório do 2º ciclo de monitoramento das Metas do PNE – 2018<sup>95</sup>, Pinto demonstra que se considerarmos o total de gastos na educação, o montante gasto com educação superior corresponde a apenas 16%. Isto é, é verdade que o valor gasto por estudante na universidade (R\$ 21.875,00) é maior do que o valor gasto por estudante da educação básica (R\$ 5.935,00), mas, como o número de matrículas na universidade é muito inferior ao número de matrículas das crianças, jovens e adultos na educação básica, o volume total de recursos na educação superior em comparação ao PIB não é muito elevado, correspondendo a apenas 0,8% do nosso PIB em 2014, sendo que o investimento total em educação foi de 5% naquele ano. Percebe-se assim, que se o país deixasse de gastar em educação superior e destinasse tudo o que gasta em educação superior para a educação básica (o que seria uma tragédia para o futuro da pesquisa e da formação profissional de qualidade em nosso país) os recursos da educação básica aumentariam apenas 19% (PINTO, 2019, p. 62), o que ainda não seria suficiente para atingirmos as metas do PNE quanto à educação básica.

Nesta perspectiva, podemos compreender que não é que os gastos com a educação superior são elevados, pois deveriam ainda aumentar para atingir a média dos países da OCDE, mas a questão principal é que os gastos com a educação básica são muito baixos.

É preciso lembrar que são décadas de baixo investimento e o Brasil ainda precisa ampliar a oferta em todas as etapas da educação básica e superior, uma vez que 52% das pessoas com idade entre 25 e 64 anos não concluíram o ensino médio (mais do que o dobro da média da OCDE), 37% das crianças de 2 anos e 60% das de 3 anos estão na educação pré-escolar (dados inferiores aos das médias da OCDE que estão em 39% e 78%, respectivamente) e 79% das crianças de 4 anos estavam matriculadas na escola (menos do que 87% da média da OCDE,

---

95 Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829). Acesso em 01 jan. 2020.

e abaixo de países como México, Argentina e Colômbia), em especial as parcelas da população proveniente das famílias mais pobres, negras ou que da zona rural (OCDE, 2017).

Apesar de os dados quanto ao acesso já terem evoluído muito nas últimas décadas, vide relatórios anteriores ao de 2017, ainda é preciso superar não apenas o desafio quanto ao acesso, mas também quanto à qualidade, um desafio que passa essencialmente por “tornar a carreira docente mais atrativa, o que só é possível com salários comparáveis aos pagos nas profissões de maior prestígio. Um economista, um advogado, um engenheiro, ganham duas a três vezes mais que um professor da educação básica com formação em nível superior” (PINTO, 2019, p. 65).

O desafio quanto à formação, plano de carreira, salários e valorização docente dizem respeito à Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008) e as reformulações do FUDEB 2020 devem contemplar os investimentos necessários para cumprir com as metas do PNDE-2014-2024.

Já o CAQi e o CAQ têm como objetivo central fazer com que a ampliação do gasto chegue efetivamente às escolas públicas do país, com a garantia de prédios e equipamentos adequados e de condições de trabalho dignas a todos os profissionais da educação, por isso, compreende-se o PDDE como uma ferramenta indispensável para promoção das condições materiais de infraestrutura física e pedagógica, fomentando a autonomia de gestão financeira escolar (que é também administrativa e pedagógica) de toda a educação básica, como um meio que deve ser incrementado e utilizado pela União para cumprir com sua “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, conforme previsto pelo Artigo 211 da CRFB/88.

A pergunta que este capítulo se propôs a responder, por meio do desenvolvimento da série-histórica e da análise dos dados sob a luz da revisão de literatura, era sobre qual seria o interesse do Estado com a criação e a implementação do PDDE por vinte e dois anos, questão que poderia ser melhor respondida com a criação da série histórica da apresentada, conforme aspectos metodológicos enunciados na introdução.

Comparando o valor que o MEC e o FNDE destinam para a educação, tem-se que, na média entre 2001-2017, o MEC executou (valor pago) R\$ 58,5 bilhões, dos quais 62,0% foram destinados às ações e programas do FNDE (R\$ 36,2 bilhões, incluindo os repasses que o FNDE transfere por meio do Fundef/Fundeb e do salário-educação). Sendo assim, os 38% restantes ficam para o MEC, especialmente para dar conta de sua responsabilidade em financiar o ensino superior. Os programas executados pelo FNDE (excetuando-se as transferências

constitucionais) representaram uma média 19,5% (na média 2001-2017), enquanto o PDDE, que é a única política que de fato chega para a gestão da ponta de todo o sistema educacional (que é a unidade escolar) representou, entre 1997 e 2018, apenas 2,0% do valor total executado pelo MEC, como demonstram os dados trazidos pela série-histórica.

Chegou o momento de contestar: tendo em mente que a União é a maior arrecadadora entre os entes federados (Pinto, 2019) e compreendendo as disparidades socioeconômicas dos estados e municípios, não caberia ao governo federal uma maior participação no financiamento dos programas destinados à educação básica (que fosse superior a 19,5%), e, no caso, uma maior participação no financiamento da única política federal que transfere recursos financeiros diretamente para a escola (que fosse superior a 2,0% do orçamento do MEC)?

Compreende-se que 19,5% é uma participação muito pequena para o ente que mais arrecada no país, tornando os programas do FNDE insuficientes em relação à receita total da educação e ao valor total que é executado pelo MEC. Seria possível buscar outras fontes de recursos para a educação, com um incremento mínimo do próprio salário-Educação, por exemplo, para aumentar o valor repassado às escolas, por meio do PDDE e por meio do aperfeiçoamento de outros Programas como o PNAE e o PNATE, por exemplo. Sendo que o PDDE deveria estar mais próximo, como demonstrado anteriormente, do valor executado com o PNAE.

Conforme a discussão apontada no capítulo da revisão teórica sobre as políticas de financiamento da educação e “Reflexões sobre o PDDE e o financiamento da educação: acesso, gestão e qualidade?”, o financiamento da educação necessita de um sistema nacional de educação e de um sistema nacional de financiamento da educação, do qual o CAQi e o CAQ são referenciais para calcular os custos necessários para financiar a educação de qualidade que nossas escolas precisam.

Os estudos de Viana (2017) apontam para a possibilidade de relacionar o cálculo do PDDE não apenas com o número de matrículas e a localização (rural/urbana) das escolas, mas com base no cálculo do CAQi e do ICQ, especialmente no que se refere ao Índice de Condições Materiais da Escola (ICME).

De acordo com o *Education at a Glance* (OCDE, 2019), o Brasil destinou, em 2016, o equivalente a 4,2% de seu PIB a investimentos com educação. Contudo, conforme a lei do PNE 2014-2024, o Brasil deveria chegar a 7% até junho de 2019 e a 10% até o final de 2024.

O Brasil destinou, em 2016, 4,2% do PIB à educação em comparação aos 3,2% que é a média dos demais países da OCDE. Entretanto, isto não significa dizer que gastamos mais do que a média da OCDE com educação, pelo contrário, pois a média do PIB destes países é muito

superior do que a nossa, o que pode ser comprovado do ponto de vista do que este percentual representa por aluno/ano, já que a média de gasto destes países no ensino fundamental (3,2% de seus PIB) corresponde a US\$ PPP 8,6 mil por aluno/ano<sup>96</sup>, enquanto que no Brasil (com 4,2% do PIB) esta média é de apenas US\$ PPP 3,8 mil. Ou seja, estes países gastam, em média, 55,8% a mais do que o Brasil com seus estudantes da educação básica. Portanto, pensar em 10% do PIB para a educação pode parecer um valor elevado, se considerarmos que temos gasto menos de 5% e que 10% representaria mais do dobro do que se gasta hoje, porém, o dobro do valor aluno/ano para a educação básica ainda significaria US\$ 7,6 mil, abaixo da média dos demais países.

Durante séculos, o Brasil negligenciou as necessidades de acesso e qualidade da educação à sua população, portanto, deverá fazer um grande esforço econômico para dar conta de sua dívida educacional, mas, a tendência, após atingir o patamar almejado, é estabilizar o gasto do PIB entre 6% a 7% (PINTO, 2019).

Nesta perspectiva, o PDDE poderia agir como um instrumento de promoção do CAQi e do CAQ, tendo seu valor ampliado, atrelado a novos critérios de cálculo do repasse e a ações amplificadas de contínua capacitação e avaliação do Programa junto aos sujeitos que lidam com ele nas unidades escolares, de forma menos verticalizada, mais formativa e participativa, enfocando não apenas a prestação de contas, mas principalmente a relação entre os recursos transferidos, o PPP (desenvolvido de forma participativa, especialmente com envolvimento de estudantes) e as necessidades específicas da escola.

De acordo com os resultados da enquete nacional, os sujeitos das escolas, responsáveis por lidar com os recursos financeiros do PDDE, indicam a insuficiência de recursos para lidar com suas necessidades infraestruturais e pedagógicas, mas ao mesmo tempo, apontam que o PDDE se tornou indispensável para a gestão escolar, mesmo com recursos ainda insuficientes.

Se na época de implementação do Programa ele representava em torno de 20,0% do total executado pelo FNDE e se em 2013, no auge do financiamento da educação no país, o PDDE representou 23,0%, acredita-se que voltar a representar 16,6% em 2017 (e ainda em um contexto em que os recursos do FNDE estão reduzidos) é inadmissível, especialmente tendo em vista que o valor destinado ao PDDE em 2017 e 2018 (R\$ 1,4 e R\$ 1,6 bilhões, respectivamente) foram próximos do valor que era destinado no ano de 2009 (R\$ 1,3 bi), cerca de dez anos antes.

---

<sup>96</sup> Valores em US\$ PPP: valor em dólar considerando-se o poder de paridade de compra da moeda, calculado pelo OCDE.

A proposta é que os recursos do PDDE voltem a se aproximar de 20,0 a 23,0% do total executado pelos demais programas do FNDE e que seja um meio de fomentar a legitimação e a garantia do CAQi juntamente às unidades escolares.

A escola pode lidar com mais recursos descentralizados e gerir um maior montante de forma autônoma – e democrática? As desigualdades socioeconômicas do país caracterizam um desafio quanto à prestação de contas dos recursos, mas a revisão de literatura e a enquete nacional demonstram que a escola tem reconhecido e valorizado a importância do recebimento destes recursos, demandando por maiores volumes, contanto que haja maior responsabilização da União com a formação dos gestores e conselheiros escolares para tanto, de maneira que a burocracia não seja uma barreira no uso dos recursos, mas uma via de acesso, possível de lidar dentro da dinâmica do cotidiano escolar.

“Pensar em 10% do PIB para a educação é plenamente realizável dentro de um pacto educacional por uma educação de qualidade para todos” (PINTO, 2019, p. 65), porém, para que isso aconteça, é fundamental não só que a União assuma esta responsabilidade, mas, primeiro, é urgente a necessidade de revogação da EC 95/2016, que congela todos os gastos primários da União de 2016 até 2035 e privilegia esforços econômicos do Estado para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Pode-se dizer que o interesse do Estado ao manter uma política como o PDDE por mais de vinte anos era o de remediar as condições infraestruturais da escola, outorgando pequeno nível de autonomia a ela, mesmo que com recursos pequenos, como uma política que não visa alterar a estrutura desigual das escolas, mas remediá-la aos poucos, dentro de um contexto histórico tanto de influências e interesses econômicos externos, do Banco Mundial, quanto de influências internas, do contexto de redemocratização do país. Contudo, a série-histórica demonstrou que os recursos do Programa foram exponencialmente ampliados desde sua criação (especialmente entre 2003 a 2015), refletindo preocupação do governo federal e do Ministério da Educação (naquelas gestões) em continuar aumentando os investimentos na ponta da educação básica, direcionando-os para a própria gestão financeira da escola, o que pode demonstrar uma maior capacidade financeira (e um maior interesse), ainda que insuficiente perante a demanda, de o Programa reparar as desigualdades entre as escolas do país.

Entretanto, observando a redução do valor executado pelo PDDE no contexto de 2015 a 2018, alerta-se quanto ao risco desta política pública vir a definhando, especialmente no cenário de cortes dos gastos sociais, devido à PEC 95/2016, aos ataques do governo federal quanto à destituição do CAQi e do CAQ das competências do comitê responsável pelo financiamento da educação básica junto ao MEC (excluindo organizações sociais de sua composição) e devido à

previsão de desoneração das empresas quanto à contribuição do salário-educação (projeto do ministro Paulo Guedes, de 2019), que é a maior fonte da receita orçamentária do FNDE e, portanto, do PDDE – questões abordadas pela revisão de literatura sobre o financiamento educacional.

Este investimento insuficiente em educação está relacionado ao papel que as políticas educacionais têm representado para o Estado contemporâneo. “No contexto do capitalismo financeiro, a educação deixou de ser direito social e foi transformada em serviço altamente lucrativo, favorecendo a expansão do setor privado-mercantil no Brasil” (CHAVES, 2019, p. 68).

Segundo dados de Chaves (2019), enquanto a variação do gasto da União em educação, entre 2003 e 2017, foi de 167,9% (o que representa um aumento extremamente significativo), o gasto da União para com o setor privado, por meio de políticas de acesso ao ensino superior, foi ampliado em 1.255,8%, através do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (ProUni), que representaram 16,7% do gasto federal total em educação – montantes que patrocinam o aumento do patrimônio líquido dos grupos educacionais privado-mercantis, com margens de lucro exorbitantes.

As discussões trazidas pela autora reforçam as constatações de que a União não tem direcionado maiores esforços à educação básica, pois a maior variação de gastos dentro da educação foi direcionada para o setor privado – ensino superior privado. Os investimentos na educação básica e no ensino superior público de fato cresceram significativamente entre 2003 e 2017 (167,9%), contudo, os investimentos públicos no setor educacional privado cresceram exponencialmente mais (1.255,8%), o que demonstra a crescente destinação de recursos públicos para grandes grupos financeiros educacionais, transformando o próprio Estado em um mecanismo de estímulo à acumulação capitalista, com estratégias mercantis (movimento de ações financeiras em bolsas de valores) capazes de criar e de concentrar grandes grupos educacionais de caráter financeirizado (CHAVES, 2019, p. 71), os quais, segundo Avelar (2019), não estão influenciando apenas o ensino superior, mas também outros agentes do setor privado cada vez mais influentes nas decisões do MEC para com os rumos da educação básica, interessados no potencial lucro da chamada *edubusiness* (AVELAR, 2019, p. 75) – como referenciado pela revisão de literatura sobre os agentes que influenciam as políticas de financiamento educacional.

A financeirização é o modo predominante do capitalismo contemporâneo, é quando o próprio capital vira mercadoria, quando usa uma parte de seu dinheiro para fazer mais dinheiro, como uma “mercadorização do dinheiro”, e a análise de conjuntura deste contexto traz



condições para pensar os objetos de pesquisa no campo das políticas educacionais, buscando compreender a realidade na qual está inserida qualquer política pública. Há graves repercussões deste modo predominante do capitalismo para o campo da educação, não apenas do ensino superior, pois a financeirização não é apenas um fenômeno econômico, afinal, não é possível pensar as relações econômicas sem pensar as relações políticas, e vice-versa (FONTES, 2010, p. 40-42).

As contribuições metodológicas de Virgínia Fontes (2010) referem-se à necessidade de a pesquisa em política educacional buscar captar na singularidade (micro) de seu objeto a totalidade (macro) em que se encontra, elucidando o objeto dentro das contradições existentes entre as relações sociais e as relações de produção e reprodução do capital. Assim, compreende-se que é necessário refletir sobre o financiamento da educação e, especificamente, sobre o PDDE, compreendendo como este objeto é constituído, mas sem perder de vista o todo em que ele está inserido, pois a particularidade é determinada pela totalidade, enquanto a totalidade é determinada pela particularidade, ou seja, movimentos conjunturais também expressam mudanças na superestrutura do Estado.

Segundo Chaves (2019), as empresas educacionais no Brasil e a lógica dos negócios passaram a fazer parte das discussões sobre as políticas educacionais com uma nova lógica financeira, especialmente nas Instituições de Ensino Superior (IES), mas também afetam outras estratégias organizacionais na gestão da própria educação, que são incompatíveis com os princípios que norteiam os processos educativos.

A financeirização impôs uma nova agenda para o ensino superior e mira outros mercados, especialmente da educação básica, que podem, com efeito, influenciar os esforços (ou a falta de esforços, desde 2015) rumo ao aprimoramento (ou definhamento) do PDDE. Enquanto isto, políticas de educação podem ter sido ampliadas (como demonstrado pela série histórica), mas não ao mesmo passo em que se ampliaram as políticas que beneficiaram o setor privado (conforme variação de gastos com educação apontada por Chaves). O PDDE é uma política que pode perder espaço e força dentro do conflito de interesses que configuram as políticas educacionais nas atuais gestões do MEC, pois este modelo mira transformar direitos sociais em mercado e a educação não está de fora deste cenário, pelo contrário, é grande foco de lucro empresarial:

As expropriações sobre bens coletivos ocorreram como violência e como extinção de direitos, até então consolidados através de privatizações de instituições públicas, industriais ou destinadas a prover educação, saúde, previdência social, transporte, etc. (...) Um dos elementos a considerar é a sistemática retirada do direito ao contrato de trabalho, ou a expropriação de

direitos associados à atividade de produção de valor. Novas modalidades contratuais escassamente portadoras de direitos se generalizam, como subcontratações, terceirizações e, o mais impactante, trabalhadores vendendo força de trabalho desprovidos de qualquer contrato ou direito como, por exemplo, através de bolsas de variados tipos ou de voluntariados organizados por grandes empresas. (FONTES, 2010, p. 60, grifos da autora).

Todo o conjunto da vida social se torna subordinado agora não apenas à empresa – e os grandes conglomerados subsistem, em muitos casos ainda muito mais poderosos – mas à **lucratividade**. A imensa escala da concentração não resulta apenas na condensação da propriedade sob a forma da empresa, ou mesmo do conglomerado multinacional: **transborda para todas as atividades da vida social e, onde não existem, precisa criá-las, como, por exemplo, através da expropriação de formas coletivas de existência para convertê-las em produção de valor (saúde, educação) (...)**. (FONTES, 2010, p. 203, grifos da autora).

As escolas indiretas, administradas com recursos públicos, a política de *vouchers* para custear mensalidades de escolas privadas, a precarização do trabalho docente quanto à contratação de professores, sem garantia de plano de carreira ou contratação por jornada de trabalho (a chamada “uberização do trabalho docente”<sup>97</sup>), as plataformas de aprendizagem online, com atrofiamento ou até eliminação da atividade docente, são exemplos dos fenômenos destinados ao aumento do controle do capital sobre a força de trabalho, que passam pelos agentes da financeirização, interessados nos lucros destes processos, como fundações (Fundação Lemann, o Instituto Unibanco, Instituto Ayrton Senna) e grupos com inserção no mercado de ações (Kroton/Anhanguera, Estácio, Ânima, Ser Educacional), os quais operam redes globais, promovem seminários, congressos e fomentam reformas educacionais via parcerias com grandes influências sobre o MEC e suas ações (CHAVES, 2019; AVELAR, 2019).

(...) o **desmembramento de políticas públicas em múltiplos setores privados para abrigar as novas burguesias de serviços** (saúde, educação, transporte público, malha viária, aeroportos, prisões, etc.) e mesmo sub-burguesias intermediadoras de força de trabalho, eufemisticamente apresentadas sob a etiqueta elástica e vaga de ONGs. (FONTES, 2010, p. 299, grifos da autora).

Estes fenômenos do capital têm retirado a importância do próprio financiamento da educação, tornando-a uma mercadoria à critério do lucro de agentes privados. Neste cenário, a educação pública perde investimentos (como demonstrado por Chaves) e, em consequência, o

---

97 SILVA, A M da. A uberização do trabalho docente no Brasil: uma tendência de precarização no século XXI. Revista Trabalho Necessário, [S. l.], v. 17, n. 34, p. 229-251, set. 2019. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/38053>. Acesso em 01 fev. 2020.

PDDE e a gestão financeira escolar também deixam de ser reconhecidos como ferramentas fundamentais para a promoção de uma educação com qualidade socialmente referenciada – por isso, deixam de ser alvo de maiores investimentos e passam a sofrer cortes, como demonstra a variação negativa da série histórica de 2015 até 2018.

Se, ao princípio da criação do PDDE, a ação do Estado junto ao Banco Mundial e ao movimento do capital foi a de tornar a escola pública uma associação particular e enviar a ela recursos mínimos para sua sobrevivência, fomentando a iniciativa privada dentro da escola, pode-se dizer que ao longo de anos de implementação o efeito tenha sido inverso, pois esta ação veio aumentar a demanda por mais recursos públicos para a escola e acabou por incentivar a autonomia e a participação na gestão escolar.

Com este efeito, o PDDE já não parece mais uma política tão interessante para o setor privado, a não ser que sua regulamentação seja drasticamente alterada para beneficiar agentes específicos, o que pode muito provavelmente continuar decrescendo sua execução financeira, caso não haja pressão popular para mantê-lo, ou ainda, para associá-lo ao CAQi e ao CAQ – o que seria uma estratégia tanto para aumentar os recursos do PDDE quanto para homologação do CAQ.

Corroborando com o argumento de que o incremento ou o definhamento do PDDE não está de fora de um movimento global, de forças conflitantes dentro do Estado – no caso do atual contexto, um movimento de financeirização do capital –, estudos da Unesco (MORDUCHOWICZ, 2010; DEFFOUS, 2011; SOUTO, PINKASZ, SOURROUILLE, 2015; SOUTO, 2016) demonstram como programas similares ao PDDE foram implementados nas últimas duas décadas, em países de diferentes continentes do globo<sup>98</sup>: Sri Lanka, Gana, Indonésia, Lesoto, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala, como parte de uma política mais ampla de descentralização educacional e em resposta à demanda por educação gratuita, como iniciativa à abolição de cobranças de taxas escolares, conforme objetivos desenhados pela “comunidade multilateral de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, que influenciou amplamente essas reformas em países como Gana e Nicarágua. O apoio financeiro

---

98 Em cada país, os nomes dos respectivos programas são: “The Capitation Grant Scheme (CGS) in Ghana; the Scholarships and Grants Program (SGP) and the School Improvement Grants Program (SGP) in Indonesia; the Free Primary Education (FPE) in Lesotho; the Autonomous Schools Program (ASP) in Nicaragua; and the Educational Quality Inputs (EQI) in Sri Lanka” (UNESCO/IIEP, 2011, p. 8), em Honduras é o Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), na Guatemala é o Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) e, na Nicarágua é o chamado “Escuelas Autónomas” (UNESCO/IIEP, 2016).

do Banco Mundial facilitou a implementação da nova política nesses países” (DEFFOUS, 2011, p. 10, tradução livre).

Assim como o PDDE, estes programas foram parte do pacote de empréstimo financeiro do Banco Mundial (BM) e dos compromissos que os países aderentes deste pacote deveriam cumprir perante as exigências do BM, como visto na revisão de literatura sobre a origem histórica conjuntural do PDDE.

Contudo, nestes países, os recursos para a escola também acabaram significando fortalecimento da autonomia e o envolvimento de famílias e comunidades na gestão escolar – com exceção da Nicarágua, pois os estudos identificaram que ao deixar de cobrar contribuições financeiras das famílias, estas demonstraram perda de interesse ou menor participação dos processos escolares. Nos demais países, foi detectado que envolver as famílias na gestão financeira dos recursos transferidos pelo governo (através de comitês e divulgando relatórios financeiros) e em qualquer outra atividade escolar que envolva uso de recursos (como dia de concertos musicais ou esportivos), podem ser formas efetivas de aumentar o interesse das famílias na vida da escola e da educação de suas crianças (DEFFOUS, 2011, p. 28).

Os estudos da Unesco nestes países também apontam que recursos muito pequenos devem ser revistos, como no caso de Gana ou Lesoto, pois foi identificado que o ônus da carga de trabalho para prestação de contas é maior do que os benefícios trazidos pelos gastos, apontando que os governos, ao desenharem tais políticas, deveriam considerar não apenas o número de alunos das escolas, mas outros fatores, que não prejudicassem escolas pequenas:

Uma sugestão poderia ser fornecer a cada escola, além de uma quantia fixa por aluno matriculado, um subvenção fixa, independentemente do tamanho, para abordar o fato de que muitos custos fixos são amplamente independentes do tamanho da escola, evitando situações em que as escolas menores se beneficiem menos. (...) Além de que políticas e procedimentos devem ser simples: O caso de Gana, e mais especificamente o de Sri Lanka, mostraram que, quando os procedimentos são muito complexos e detalhados, isso pode levar a fundos não gastos. Além disso, os estudos de caso revelaram que escolas carentes e pequenas são as que sofrem mais devido à falta de recursos e competências. Uma solução poderia ser desenvolver procedimentos diferenciados que exigem menos carga de trabalho para pequenas escolas rurais e para escolas recebendo uma quantia muito pequena de fundos (DEFFOUS, 2011, p. 28, tradução livre).

É evidente que os motivos da formulação de tais políticas e o contexto em que elas foram implementadas diferem de um país para outro, mas os estudos apontados demonstram que o BM também influenciou políticas similares ao PDDE em outros países da OCDE, especialmente em países em desenvolvimento, e que os reflexos do programa, dadas as devidas diferenças de contexto, giram em torno das mesmas identificações: recursos insuficientes,

dificuldades com procedimentos burocráticos complexos, mas, ao mesmo tempo, potencial envolvimento de participação das comunidades na gestão financeira das escolas.

Ao tentar responder sobre o interesse do Estado com relação à criação e implementação de um programa como o PDDE ao longo de mais de vinte anos, a série histórica trouxe evidências quanto ao dispêndio da União para com o Programa, mostrando que representou uma média de 2,0% para o MEC (entre 2001 e 2018), 6,1% dentre as ações do FNDE (1997-2017) e uma média de 14,3% em relação ao valor executado pelos demais programas da Autarquia (1997-1997), o que correspondeu a menos da metade do segundo maior programa do FNDE, o PNAE. Valores os quais a análise aponta como insuficientes, quando em comparação à responsabilidade da União para com a educação básica, à relevância do PDDE para a operação diária das escolas em todo país, tendo em mente que é a única política pública federal que envia dinheiro diretamente para as escolas de educação básica do Brasil, sendo que a enquete demonstrou que em quase metade delas, o PDDE é a única fonte de recursos das escolas, que não possuem recursos próprios ou transferidos dos governos municipais ou estaduais.

Em conclusão deste subitem, ao identificar também que em outros países, a literatura também aponta para insuficiência dos recursos de políticas similares ao PDDE, mas indica seu potencial em promover maior equidade entre escolas de diferentes realidades socioeconômicas, reflete-se sobre a necessidade de dialogar os dados encontrados pela série histórica com a revisão de literatura anteriormente realizada, com base em dissertações e teses que também se debruçaram sobre este tema, para buscar sintetizar as conclusões de outros pesquisadores sobre o interesse do Estado para com o PDDE, se esta política é sinônimo de “desconcentração” ou de “descentralização” do poder.

## 6. PDDE: DESCONCENTRAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO?

Importante lembrar que a revisão de literatura reconheceu o que se poderia distinguir como três tipos de tendência entre os trabalhos do Banco de Teses e Dissertações da Capes, que se debruçaram sobre as políticas de transferência de recursos financeiros para a escola (como o PDDE, dentre outras similares), identificando três diferentes abordagens conclusivas entre elas, no que tange à concepção sobre as políticas de transferência de recursos financeiros para a escola e sua (in)capacidade de promover (ou de limitar) a autonomia escolar, ou seja, de promover maior descentralização do poder sobre as decisões escolares, ou, do contrário, de promover maior centralização do poder da administração central do Estado sobre as decisões da escola.

Dos trinta e cinco trabalhos analisados, a maioria (nove: REIS, 2019; OLIVEIRA, 2018; SPECK, 2018; BURAKI, 2017; FREITAS, 2016; VALENTE, 2011; KALAM, 2010; SILVA, 2005; SIQUEIRA JUNIOR, 2002), demonstrou uma abordagem mais ligada ao caráter de “desconcentração”, de “omissão” do Estado para com o direito da qualidade educacional e a relação desta com o PDDE, ou seja, afirmam que embora os órgãos centrais preguem a descentralização financeira e autonomia de gestão financeira escolar, eles monitoram e controlam o acesso aos recursos disponíveis para a educação, sendo que o que efetivamente ocorre é uma desconcentração de suas funções operacionais, que são transferidas à responsabilidade dos estados, municípios e, no âmbito da escola, à sua própria UEx, com especial preponderância aos cargos administrativos.

Pode-se dizer que esta abordagem conclusiva destes trabalhos trata sobre o PDDE na sua totalidade, com rigorosa análise documental e de contexto histórico da criação do Programa, mas com menores esforços para os estudos de caso e para análises quanti-quali mais precisas sobre a realidade escolar, quanto aos gastos e procedimentos de gestão do PDDE no âmbito das unidades escolares, do “chão da escola”.

Esta abordagem do Programa pode considerar seu contexto, sua totalidade, mas não dá a mesma ênfase para as particularidades que o constituem, ou seja, as partes, que também podem, com o tempo, influenciar o todo. Isto é, compreende-se que os autores, alguns declaradamente com a perspectiva materialista histórica dialética (como Reis, 2019 e Kalam, 2010) parecem não enxergar as pequenas revoluções, mesmo insipientes, que o pouco de democratização das relações na gestão financeira escolar, mesmo que em casos pontuais e reduzidos (identificados por suas próprias pesquisas de campo), podem significar à longo prazo – ou já estar significando, ao longo dos vinte e dois anos de implementação do Programa.

Dados trazidos pelas pesquisas empíricas parecem mais distantes do campo e da teoria da própria filosofia da práxis, que é inerente à metodologia do materialismo histórico dialético, pois as pesquisas que foram para a verificação de campo, mesmo em uma pequena parcela da realidade escolar, trazem evidências sobre a melhoria da participação e das condições estruturais da escola, mas não as discutem como sendo melhorias, não consideram que elas são pequenas mutações no organismo da escola (no que diz respeito à gestão financeira escolar) e o que elas podem significar na evolução da gestão da escola pública e dos sistemas escolares ao longo dos anos. A perspectiva, nesta abordagem de análise, é que tais mutações fazem parte da superestrutura do Estado e não interferem na lógica da reprodução do capital e do controle dos dirigentes sobre os dirigidos.

Kalam (2010), por exemplo, conclui que ao mesmo tempo em que são implementadas ações de desconcentração na gestão financeira, pôde ser constatado que o bloco no poder centraliza os processos desenvolvidos e seus resultados, numa clara intenção de manter o controle das políticas educacionais, em consonância com o projeto neoliberal. O PDDE não amplia a possibilidade de participação dos sujeitos participantes da escola e muito menos reforça a autonomia dessas unidades, reduzindo o seu papel a meros executores de políticas formuladas pelas esferas governamentais: “O discurso oficial, ao tratar de autonomia e financiamento, utiliza de expedientes da retórica para confundir as pessoas e mascarar suas reais intenções” (KALAM, 2010, p. 150).

Reis (2019) trata do controle instituído pelo MEC sob as escolas públicas por meio da gestão do PDDE, com análise não sobre as relações de gestão dos recursos do Programa dentro da escola, mas das decisões sobre o PDDE no âmbito do MEC, que são centralizadas e tomadas pelo FNDE – mais exatamente pelo Conselho Deliberativo do FNDE enquanto órgão colegiado, tendo como presidente o ministro da educação. Ou seja, segundo Reis, a gestão do PDDE é feita de forma centralizada, pelo MEC, enquanto a execução dos recursos é que é descentralizada, para a periferia do sistema, através das UEx (REIS, 2019, p. 174). Neste sentido, o autor não assume que o PDDE envolve decisão sobre a gestão dos recursos no âmbito da escola, quando, na verdade, envolve, mesmo que seja como proforma ou como maneira de prestar conta dos recursos, mesmo que não ocorra efetivamente de maneira democrática, mas a gestão ocorre no âmbito escolar, não apenas a execução, diferentemente do que defende o autor.

Tendo esta perspectiva de análise, o autor conclui que

Os fins da política de descentralização não visam superar as barreiras históricas no que se refere à igualdade na distribuição dos recursos financeiros na educação básica, pois ela se assenta nas contradições do modo de produção capitalista e, dessa forma mantém a reprodução social (REIS, 2019, p. 173).



Além disso, Reis critica a falta de conhecimento técnico dos membros da UEx como a “fragilidade estrutural” dos conselhos escolares, e não reconhece que a fragilidade possa ser, antes disso, a falta de formação e capacitação, que deveria ser provida pelo FNDE, para formar conselheiros da sociedade civil quanto ao uso dos recursos públicos. Neste sentido, a crítica do autor pode ser perigosa para a própria constituição da UEx e para o desenvolvimento do Programa, pois ao defender que as “pessoas não são tão qualificadas para gerir o conselho ou para o efetivo controle financeiro das transferências emanadas pelo FNDE” (REIS, 2019, p. 175), acaba por enfraquecer o argumento legal de que a sociedade civil pode e deve fazer parte destes espaços, como se sugerisse que os membros da UEx poderiam deixar de ser os representantes da comunidade escolar e pudessem ser técnicos administrativos, contadores, especializados – quando o controle social e a gestão democrática dependem, na verdade, da participação da sociedade e da formação para tanto.

É muito importante a defesa da capacitação e da formação técnica dos conselheiros para dar conta dos recursos transferidos à escola, mas é preciso cautela para que a defesa da técnica não sobressaia a defesa da democracia, da possibilidade e da capacidade da sociedade civil participar da gestão da escola pública.

Neste mesmo sentido, apesar de compreender as conquistas das políticas de descentralização do ponto de vista da gestão democrática, a análise dos resultados trazidos pela investigação de Falcão (2012) também tende mais para uma abordagem das políticas de descentralização como desconcentração:

Ao que tudo indica, as informações são também usadas como estratégia para a **desconcentração de ações que exigem aceitação ou subordinação dos sujeitos** a elas. (...) Portanto, a escola, como parte de um sistema ao qual se submete, não pode, como se viu, responder ou ser responsabilizada pelas demandas exigidas pela desregulamentação do financiamento educacional porque isso faz com que ela se afaste da sua função educativa **assumindo uma nova função social submissa aos interesses do capital** (FALCÃO, 2012, p. 323, grifos da autora).

Em seu trabalho sobre a relação entre o modelo econômico vigente e o processo de definição das políticas educacionais e de financiamento através de programas federais, Freitas (2016) também concluiu que a política atual de financiamento da educação básica tem gerado um controle social e governamental da escola, pois os programas federais com seus pacotes fechados e sua prestação de contas burocrática mais responsabilizam do que libertam, segundo a autora. Sua análise conclui que a prática da responsabilização (*accountability*), ao invés de implantar uma gestão democrática na escola, inseriu, segunda ela, uma lógica de gestão por resultados, em que o Estado é cada vez mais desresponsabilizado, passando de executor para

idealizador, e a responsabilização da execução recai para os profissionais da educação, através do modelo de gerencialismo, em que cada unidade escolar deve gerir seus próprios recursos, submetidas às regras que “amarram” os programas federais e “engessam” as ações na escola, causando mais dependência do que autonomia. (FREITAS, 2016, p. 116).

L. C. Silva (2005), que não realiza pesquisa de campo, mas uma análise conceitual sobre como o termo autonomia aparece nos documentos do PDDE, conclui que o conceito de autonomia do Programa não ocorre na perspectiva da gestão democrática:

Os limites deste estudo situam-se na análise da autonomia da escola no “plano das orientações”. Portanto, não tem a pretensão de mostrar como a questão é vivenciada no interior da escola, a partir da ação concreta de seus atores. Trata-se apenas de uma análise conceptual da autonomia, a partir da análise dos documentos que regulamentam a política. Os resultados do estudo revelam que a concepção de autonomia que orienta o PDDE é uma autonomia funcional e operativa, e que aponta para três processos na gestão da escola pública brasileira: 1- para a re-centralização do poder do Estado no controle do emprego dos recursos financeiros da escola; 2- para a introdução da lógica mercantil na organização do trabalho na escola; e 3- para a desobrigação do Estado com o financiamento e com a prestação estatal de serviços nas unidades de ensino (SILVA, 2005, p. 7).

Porém, L. C. Silva fala exclusivamente do conceito de autonomia escolar no PDDE do ponto de vista teórico, sendo que o próprio autor questiona: “mas, se, no plano das orientações, a autonomia da escola no PDDE tem sido caracterizada como uma autonomia funcional e operativa, marcada pelo centralismo do Estado na gestão dos recursos financeiros, como ela tem sido vivenciada no interior das unidades de ensino? (SILVA, 2005, p. 220), trazendo uma série de perguntas, como desdobramentos de sua pesquisa, que buscariam investigar como a autonomia é de fato implementada e concebida pelos atores da escola. Contudo, reitera “o caráter democrático do discurso governamental camufla a dimensão centralizadora, por vezes assumidamente desconcentradora, da reforma empreendida na gestão financeira da escola, evidenciada nos documentos analisados (SILVA, 2005, p. 213).

Diferentemente destas abordagens, assume-se neste trabalho que as alterações legais que levaram a construção do PDDE (CRFB/88 e LDB/96), assim como as alterações que este Programa causa no âmbito escolar podem, mesmo que ao longo de um lento processo de aprendizagem, de construção e reconstrução da prática democrática dentro da escola, refletir mudanças estruturais rumo à efetivação da autonomia e da gestão democrática na escola, compreendendo que as particularidades de casos em que o PDDE demonstrou promover menor verticalização e maior descentralização de poder de decisão, podem, com efeito, influenciar a totalidade desta política.

Oito trabalhos (TITOTO, 2019; SILVA FILHO, 2019; MAFASSIOLI, 2017; MILLER 2017; MARINHEIRO 2016; PAIXÃO, 2012; FERREIRA, 2012; SANTOS, 2001) caminham mais direção de uma abordagem analítica em que os recursos transferidos trazem uma “autonomia relativa” para a escola, nem descentralizam nem desconcentram, na perspectiva de que o PDDE oferece uma “autonomia parcial”, que não garante a “autonomia por completo”, concordando que seus insumos são insuficientes, porém, que trazem melhorias tanto materiais e infraestruturais, quanto de gestão – mesmo reconhecendo a intensificação do trabalho, da responsabilização e da burocracia.

Titoto (2019) tem a posição de que o programa traz uma autonomia relativa para a gestão financeira escolar, “visto que o recurso é limitado e, por isso, são atendidas as necessidades mais urgentes” (TITOTO, 2019, p. 77), discorrendo sobre seus pontos negativos ao mesmo tempo que trata de seus pontos positivos, conforme relatos sobre entrevistas realizadas em campo, notando que apenas a criação de UEx não garante uma gestão democrática, mas que os entrevistados afirmaram que o Programa é de extrema importância para a escola e para a melhoria do ensino público, na opinião dos sujeitos entrevistados.

Os resultados obtidos demonstraram que o programa é de extrema importância para a escola, contribuindo para o seu desenvolvimento, devido à disponibilização da verba para atender algumas das expectativas dos professores e funcionários, e podendo ser utilizada de forma ágil para atender as necessidades emergenciais, entretanto existem diversos desafios a serem enfrentados pela realidade escolar, como o atraso no recebimento da verba, a burocracia para sua utilização, a quantidade insuficiente, a limitação na sua distribuição, entre outros. (TITOTO, 2019, p. 92)

Mafassioli (2017) também conclui que, ao longo dos vinte anos de implementação do PDDE, houve uma intensificação no trabalho dos gestores escolares, mas que também houve casos de onde o controle social ocorreu de forma mais efetiva, o que possibilitou a realização de reformas e melhorias materiais:

É possível afirmar que os recursos do PDDE básico e de suas modalidades, a partir do governo Lula da Silva, injetaram mais recursos nas escolas públicas. E naquelas onde a equipe gestora realizou uma gestão financeira responsável e onde o controle social ocorreu de forma mais efetiva, **foi possível realizar reformas, reparos, melhorar a acessibilidade, realizar oficinas, comprar materiais pedagógicos e esportivos, adquirir recursos eletrônicos, ampliar o acervo da biblioteca, entre outros** gastos de capital e de custeio. Porém, mesmo com essa ampliação no volume de recursos, ocorrida nos últimos dez anos, este estudo constatou que estes **ainda são insuficientes para garantir todos os insumos necessários para uma educação com qualidade social** (MAFASSIOLI, 2016, p. 297, grifos da autora).

Miller (2017) também mostra, com base em estudo de caso, que o PDDE tem consolidado relativamente a autonomia do conselho escolar, concluindo que esta é relativa,

construída de maneira progressiva – e nesse mesmo processo caminham a participação e, consequentemente, o controle social (MILLER, 2017, p. 161).

Neste mesmo sentido, Marinheiro também conclui sobre as potencialidades do Programa em relação à construção da autonomia escolar:

Contudo, embora reconheçamos os limites destacados no estudo, consideramos que, ainda que a autonomia da escola no PDDE seja limitada às decisões operativas, ela pode vir a representar avanços no campo da gestão escolar democrática, já que, por meio dela, viabilizam-se o controle e o emprego do dinheiro público, pela comunidade escolar, no interior das unidades de ensino. É necessário reconhecer que as escolas são formadas por sujeitos políticos, não passivos, que podem desenvolver processos de gestão que busquem romper com a renitente burocracia empresarial que se instala nestas instituições, pois isso faz parte de um jogo de forças políticas que precisa ser enfrentado pelos trabalhadores da educação (MARINHEIRO, 2016, p. 135).

Segundo Ferreira (2012), que trata do PDDE-Mais Educação, pôde-se observar em sua pesquisa que mesmo com todos os problemas existentes com a implantação do PDDE Mais Educação e sua complexa operacionalização, a comunidade escolar reconhece os benefícios e os pontos positivos trazidos pelo Programa.

Apesar disso, a autora conclui que o Programa é uma medida paliativa do governo para dizer que está investindo em educação em tempo integral, quando na verdade, as escolas não possuem condições infraestruturais de atenderem a todos os alunos em tempo integral, por isso o Programa já prescinde um processo de seleção e exclusão de parte dos alunos para participar de atividades no contra turno, sendo que os monitores contratados não possuem graduação e recebem um auxílio muito aquém do que corresponderia o valor de aula de um docente contratado. Apesar das críticas a estes aspectos do PDDE-Mais Educação, a autora ainda o reconhece como uma política de indução de educação integral, ainda em construção, pois a experiência e a observação realizadas por sua pesquisa permitiram perceber que o Programa tem trazido boas contribuições para as escolas que o implantaram.

O estudo de Santos (2006), apesar de fazer referência às “amarras burocráticas” quanto aos gastos da verba do PDDE – especialmente porque seu estudo foi realizado em 2001, anteriormente à promulgação das alterações legais do Programa em 2013, que vieram a permitir que as escolas definissem os percentuais de repasse de custeio ou capital – demonstra que os diretores de escola, “nas brechas possibilitadas pelo PDDE”, estavam “tentando ampliar a participação para além dos membros integrantes das UEx” das escolas pesquisadas, levando a aumentar o envolvimento da comunidade escolar não só no âmbito da escola, mas nas Conferências Municipais de Educação, “o que levou a institucionalizar um Fórum dos Dirigentes Escolares, como uma resposta às reivindicações dos diretores” (SANTOS, 2006, p. 325).

Santos constatou que “essa forma de UEx vinha permitindo que a gestão da escola contasse com uma arena mais ampliada nos processos de tomada de decisão” (SANTOS, 2006, p. 324), saindo dos muros da escola e atingindo outros espaços de participação política na rede municipal de ensino (em Camaragibe/PE), por isso a autora também trata do PDDE com uma abordagem de que o Programa proporciona um nível parcial de autonomia à escola, mais na perspectiva de descentralização do que de desconcentração.

Já uma minoria de trabalhos, o total de sete (G.SILVA, 2015; S.R.FERREIRA, 2015; VIANA, 2015; A.Z.SILVA, 2013; GON, 2012; CORONEL, 2006; BRANCO, 2006), abordou as análises sob o ponto de vista de que a descentralização financeira pode servir como um “indutor à participação e à gestão democrática”, já que apresentam relatos e depoimentos de entrevistas, além de dados quantitativos quanto aos recursos recebidos e gastos pelas escolas participantes de suas pesquisas, de que o maior problema programas em questão não era em relação à falta de gestão democrática, ou às imposições legais e burocráticas para com a prestação de contas (fatores identificados, mas não tão enfatizados quanto nos estudos anteriores), mas sim, à falta de recursos financeiros suficientes.

Quando a gente trata da questão de custeio e capital, a gente tem autonomia para decidir o que vai comprar. O que a gente fica preocupada é porque é pouco dinheiro para tantas necessidades. Então, a gente compra de acordo com a nossa necessidade. A gente tem total autonomia para escolher o que deve comprar (Gestora da instituição). (SILVA, 2015, p. 101).

Segundo Silva (2015), na escola pesquisada, a figura do diretor não é central e prevalece a decisão coletiva, afirmando que a forma como o conselho escolar se organiza possibilita que a escola vivencie princípios da descentralização do poder, da participação e da autonomia – uma gestão com características democráticas. O autor reconhece que nos depoimentos levantados por sua pesquisa, fica explícita a concepção da coletividade, assim como a contribuição que o PDDE oferece para o desenvolvimento das atividades desenvolvidas na escola: “A equipe diretiva é formada por pessoas que têm um conhecimento prático e teórico e isso possibilita uma visão diferenciada com atitudes que norteiam os princípios da gestão democrática” (SILVA, 2015, p. 104), que buscam promover participação inclusive dos estudantes: “Aí a gente decide o que a escola está precisando, pra gente votar qual é a maior necessidade da escola. É todo mundo junto” (Segmento Aluno da instituição) (SILVA, 2015, p. 104).

Neste sentido, o autor explica que a autonomia oferecida pelo PDDE às escolas é relativa, porém, isso se dá mais devido ao pequeno valor dos repasses e a algumas delimitações de gastos, do que aos aspectos “gerencialistas”, amplamente criticados por outros autores, pois

em sua investigação, apesar de encontrar críticas ao tempo que se gasta para prestar contas e à falta de formação para lidar com estes procedimentos, o autor também encontrou exemplos de gestão financeira mais participativa, afirmando que foi possível perceber que a equipe gestora vivencia com o colegiado uma gestão compartilhada.

A investigação de Ferreira (2015), acerca da gestão do PDDE – Ensino Médio Inovador no estado do Paraná, também trouxe conclusões com esta abordagem (mais ligada à descentralização do que à desconcentração) acerca do Programa, como uma ferramenta que pode induzir à processos mais democráticos na escola, já que os resultados de sua pesquisa mostraram que o ProEMI tem contribuído com o fomento de discussões acerca do Ensino Médio brasileiro, inclusive por propiciar suporte financeiro à criação e à difusão de uma cultura escolar que busque um currículo mais dinâmico, mais flexível e mais compatível com as especificidades dos sujeitos estudantes (FERREIRA, 2015, p. 130).

O autor confirmou em seu trabalho a hipótese de que o suporte financeiro do ProEMI seria imprescindível para as escolas que foram selecionadas para o Programa, mas não o suficiente para a indução da mudança curricular e para a instauração de práticas diferenciadas. Ferreira aponta que os gestores e professores participantes de sua investigação destacaram de forma positiva o envolvimento da comunidade escolar no acompanhamento do recebimento e dos gastos dos recursos do ProEMI:

Talvez do lugar ou da perspectiva em que se encontram, esse envolvimento tenha sido mesmo positivo, apesar dos profissionais reconhecerem as dificuldades impostas pelo fator tempo e pela burocracia. (...) Por outro lado, para os jovens entrevistados, porém, esse envolvimento se mostrou meio tímido, devendo o Programa passar por uma maior campanha de divulgação, de transparência e de envolvimento de todos os sujeitos da escola nas questões relativas aos recursos e aos gastos do ProEMI” (FERREIRA, 2015, p. 136).

O autor destaca o quanto os entrevistados enfatizaram a dificuldade burocrática com a prestação de contas do Programa, criticando a burocracia nos processos de aquisição e na limitação da liberdade de escolha de insumos e os respectivos gastos, interpretando as normas como algo que burocratiza e que limita as ações nas unidades escolares, mas, diferentemente das outras ações agregadas do PDDE, o autor constatou que, segundo os entrevistados, os recursos do PDDE – ProEMI foram entendidos como suficientes para a implementação do Programa, sendo que o maior desafio teria sido a integração curricular e a criação de práticas diferenciadas. (FERREIRA, 2015, p. 135).

Esta é a maior contribuição do autor para a reflexão aqui proposta, pois seus resultados demonstram que com recursos financeiros suficientes, a participação e o envolvimento da comunidade escolar foram consideradas positivas (mesmo com ressalvas quanto ao maior



envolvimento de estudantes), efetivadas mesmo com as dificuldades burocráticas, reconhecendo que o Programa permite uma grande flexibilidade para a execução de propostas diferenciadas de trabalhos na unidade escolar, inclusive tornando factível a permanência dos estudantes neste espaço de troca de saberes e de experiências:

Se ouvidas as partes, cujas ideias forem bem fundamentadas e convincentes, a escola encontra-se a um passo de uma gestão democrática que ouça de fato a voz dos estudantes do Ensino Médio, contribuindo para sua realização como sujeito no e do mundo, ampliando o alcance de seus sentidos na relação com o outro e consigo mesmo e criando laços com os docentes e gestores que façam ser reconhecidos e respeitados os trabalhos desenvolvidos por esses profissionais da educação. Nesse sentido, o ProEMI pode estar contribuindo, além da liberação de recursos, para a reformulação de políticas internas das escolas que trabalham com o Ensino Médio, tanto no redesenho da matriz curricular como na sistematização de fazeres diferenciados que contemplem a particularização do universo dos jovens que integram as escolas (FERREIRA, 2015, p. 137).

Viana (2015), em trabalho sobre o PDDE e outros dois procedimentos que transferem recursos financeiros para as escolas da rede municipal de São Paulo/SP, também aponta para o caráter descentralizador destas ações, concluindo que a descentralização de recursos financeiros se torna um elemento necessário para a escola pública, pois é capaz de acelerar os procedimentos de compra de materiais e contratação de serviços, os quais, caso fossem realizados apenas de maneira centralizada, levariam muito mais tempo para serem efetivados, pois entrariam nos processos normais de licitação e aplicação de recursos públicos. Além disso, aponta que a descentralização expressa mecanismos capazes de desencadear uma maior participação popular, conferindo, gradativamente, níveis de autonomia às escolas, o que incentiva o controle social dos recursos financeiros públicos e representa um instrumento indutor da democratização da gestão.

Os estudos de Viana concluem que “não há autonomia pedagógica na escola se ela não possuir autonomia de gestão financeira para implementar e concretizar seus próprios projetos” (VIANA, 2015, p. 317), por isso, a autora compreende que as políticas que transferem recursos financeiros para a escola são formas de proporcionar maiores níveis de autonomia de gestão financeira, pedagógica e administrativa, defendendo que:

A descentralização de recursos financeiros transferidos diretamente para a escola pública pode minimizar as dificuldades que as mazelas carregadas pelo sistema educacional impõem à realidade escolar em seu cotidiano, reduzindo os problemas escolares quanto à falta de materiais, equipamentos ou serviços de manutenção que são necessários para o bom funcionamento da escola diariamente. (...) valoriza a gestão democrática da escola tanto em seu aspecto financeiro quanto pedagógico, na discussão sobre a utilização e os destinos dos recursos recebidos, viabilizando financeiramente a concretização de projetos e atividades pedagógicas construídos pela própria escola, contribuindo, a longo prazo, para a construção de uma cultura democrática (VIANA, 2015, p. 318).



Zanini da Silva (2013) também aborda a descentralização de recursos financeiros para a escola neste sentido, afirmando que a redemocratização do país trouxe consigo a defesa da descentralização para o fortalecimento das políticas públicas, para o atendimento das necessidades locais, para a inclusão de diferentes atores nos processos de decisão e acompanhamento das políticas e programas, para a implementação de novas formas de gestão e, prioritariamente, para a autonomia dos entes federados e de suas instituições. Para a escola, trouxe a possibilidade de organizar seu Projeto Político Pedagógico com vistas às suas demandas e com a participação de toda a comunidade escolar:

Embora existam controvérsias, armadilhas e ambiguidades sobre a questão da descentralização, reconhecemos que nas últimas décadas, a descentralização de recursos financeiros é parte integrante do plano de reforma do estado brasileiro, cujo objetivo principal é a diminuição dos gastos públicos, **em contrapartida, os estudos realizados mostram que a descentralização pode se tornar um poderoso instrumento à democratização** (SILVA, 2013, p. 143, grifos da autora).

Nas entrevistas realizadas pela autora (na rede municipal de Santo André/SP), os relatos da diretora e dos conselheiros mostram que a utilização do dinheiro descentralizado à escola pode ser uma estratégia para ampliar o diálogo com as famílias e para resgatar o comprometimento com a escola: “É o movimento de conversa, opinião e tomada de decisão coletiva que contribui à democratização” (SILVA, 2013, p. 143). Os dados trazidos não só pela análise das entrevistas, mas pela análise dos PPP e das atas do Conselho de Escola, mostram a valorização e a prioridade dadas à participação do maior número de pessoas possível na definição do uso dos recursos descentralizados, o que, segundo a autora, corrobora com a ideia de que há relação entre descentralização e democracia, pois “a descentralização pode incentivar práticas democráticas” (SILVA, 2013, p. 143).

Para Z. da Silva (2013), fortalecer o Conselho de Escola, tornando-o pessoa jurídica e assumindo-o como instância máxima de deliberação, investindo em formações e na troca de experiências entre os conselheiros, foi fundamental para incentivar processos democráticos, o que assegurou legalmente à comunidade escolar condições de planejar, decidir, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos financeiros descentralizados. Essas ações, segundo conclusões da autora, romperam com a ideia de que os professores e a direção detêm o poder de decisão, expandindo as discussões acerca das necessidades e interesses da escola, assim como da organização dos espaços e projetos pedagógicos, junto à comunidade escolar.

Zanini da Silva discute sobre a relevância do papel dos Conselhos de Escola, os quais sua pesquisa identificou que realmente assumiram ações deliberativas, mesmo estando sujeitos às imposições da Secretaria de Educação. Em síntese, os dados e discussões trazidos pela autora

demonstram que os recursos transferidos para a escola pública podem não tornar as relações mais horizontais entre escola e Estado, mas tornam as relações mais horizontais dentro da escola, entre direção e conselho escolar/comunidade:

A participação e a tomada de decisões coletivas provocaram algumas mudanças nas relações de poder na escola, pois todos os entrevistados destacaram a importância de processos dialógicos. O diálogo estabelecido entre os diferentes segmentos possibilitou a participação da comunidade escolar, questão destacada principalmente nas atas do Conselho de Escola, nos Projetos Políticos-Pedagógico e nas entrevistas, no entanto, a comunidade escolar ainda considera a diretora a responsável última por responder ao Estado, o que nos leva a considerar que esse processo buscou transformações nas relações de poder no interior da escola, mas não entre a escola e o Estado. O deslocamento dos recursos do centro para os entes locais não garantiu a eliminação dessa hierarquização e dominação (SILVA, 2013, p. 148).

Ou seja, a referida pesquisa mostrou que a descentralização pode não ter tido maiores efeitos entre a escola e o órgão central, mas trouxe importantes efeitos – de práticas mais democráticas e menos centralizadoras – para dentro do âmbito escolar.

Neste mesmo sentido, T. L. Silva (2009) mostrou que apesar das características histórico-sociais da cidade de São Carlos/SP, onde realizou seu estudo, como má distribuição de riqueza, manutenção do poder político e dos interesses econômicos dos grupos tradicionais, dominantes do local, a cidade evoluiu em diversos aspectos, tornando-se espaço de produção do saber intelectual por intermédio das universidades e importante polo tecnológico, sendo que a instituição dos Conselhos de Escolas foi uma das formas de distribuição do poder, a qual possibilitou ampliar o espaço para a participação e construir canais que dessem condições de educar para o exercício da cidadania, tornando possível a reivindicação de transformações, em que os cidadãos passaram a poder decidir, acompanhar, verificar e propor mudanças.

Segundo a autora, a descentralização de recursos para as escolas municipais reuniu elementos que sintetizavam a proposta da democratização da gestão, na medida em que propunha a partilha de poder, requerendo a revisão da dinâmica das relações no interior da escola. Suas conclusões sobre estas novas relações de poder, trazidas pelas políticas de descentralização de recursos financeiros para escola, vão mais no sentido da promoção da autonomia escolar do que da desconcentração do poder:

Não se trata de depositar nos ombros dos diretores e diretoras o peso de inúmeras responsabilidades. Ao contrário, é desejável explicitar que é possível explorar outra dimensão do poder, o da partilha de poder, como exercício da democracia que, inserindo outros atores nos processos decisórios, pode aliviar o cotidiano (SILVA, 2009, p. 158).

Em sua pesquisa, a autora demonstra que o regime de adiantamento bancário, ou “Suprimento de Fundos” (similar à proposta do PDDE) se constituiu num expediente com

potencial para induzir a prática da gestão democrática, pois para aquelas escolas cujo gestor tinha perfil mais democrático, verificou-se que o processo de participação foi mais efetivo e não se limitou à decisão apenas do emprego dos recursos financeiros, mas mostrou possibilidades reais de chegar ao pedagógico. Mesmo nas escolas cujos diretores demonstravam restrições à participação, de acordo registros da manifestação dos conselheiros, o debate foi posto em pauta e fez aflorar as contradições existentes nas relações no interior da escola. Segundo Silva, os pais desejavam participar da vida da escola, mesmo deparando-se com mecanismos (nem sempre explícitos) que inibiam a participação e retardavam a consolidação da gestão democrática. Sua pesquisa identificou consenso com relação a melhora da autonomia escolar, no sentido de a escola dispor de recursos financeiros para resolver seus problemas de forma mais independente do órgão central, por isso, a conclusão da autora é fundamental para a abordagem do PDDE como ferramenta indutora da gestão democrática:

A descentralização de recursos financeiros para as escolas municipais cria oportunidades reais para que a comunidade usuária se aproxime da escola, se aproprie dos problemas lá existentes e se constitua numa “força a mais” para obter do Estado outros insumos que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino público, a partir de relações éticas e transparentes. A concretização dessas oportunidades pode ocorrer em diversos momentos na escola e, um deles, certamente, é quando se discute o emprego dos recursos financeiros. Fazê-lo de forma coletiva fortalece a escola pública e seus usuários (SILVA, 2009, p. 161).

Gon (2012) também tem uma abordagem mais voltada para esta perspectiva, das políticas de descentralização como indutoras da gestão democrática na escola, pois, segundo à autora, cada uma das escolas participantes de sua pesquisa (em Campinas-SP), conquistou, a seu modo, sua autonomia pedagógica, fortalecida como centro do processo educativo, tendo a transferência de recursos financeiros às escolas pelo poder público, juntamente com o oferecimento das condições necessárias para sua gestão, como estratégia possível na busca de uma escola pública democrática, participativa e autônoma:

A análise dos gastos realizados pelas escolas juntamente com os relatos obtidos pelas entrevistas realizadas revelou que, apesar dos recursos transferidos para as escolas não conseguirem atender a todas as suas necessidades, **possibilitaram a solução de muitos problemas urgentes relacionados à manutenção dos prédios escolares assim como o atendimento de muitas demandas pedagógicas cotidianas dos professores e alunos.** Além do atendimento dessas demandas cotidianas e com caráter de urgência, a pesquisa mostrou que por meio dos recursos financeiros recebidos, as escolas **conseguiram potencializar seus projetos pedagógicos**, com o planejamento e realização de muitas atividades pedagógicas diferenciadas comprometidas com a melhoria da aprendizagem das crianças e com a realização de várias adequações dos espaços escolares para um melhor desenvolvimento das atividades educativas (GON, 2012, p. 286, grifos da autora).

Nascimento (2010) tem a perspectiva crítica ao caráter burocrático do PDDE, porém conclui que o Programa pode ser um elemento indutor da prática democrática na escola, contanto que haja maior disseminação de informações a respeito de seus procedimentos. Para a autora, ao descentralizar a informação, pode-se descentralizar o poder de decisão e romper com o caráter “desconcentrador” do Programa:

Ao descentralizar a informação para todos os segmentos da comunidade escolar, vê-se a possibilidade da instituição de uma cultura de participação consciente, que é um passo primordial para o aprofundamento de relações democráticas no interior desses espaços. **O PDDE e o PDE não são a solução para a instituição de uma cultura essencialmente democrática na escola, mas podem ser instrumentos que, agregados a outros, formarão esse lócus.** Nesse sentido, poderemos ver a ressignificação de práticas desconcentradoras que assumem novos contornos quando apropriados subjetivamente pela comunidade escolar (NASCIMENTO, 2010, p. 103, grifos da autora).

Apesar de nove trabalhos da revisão de literatura quanto ao PDDE terem demonstrado uma abordagem do Programa do ponto de vista da “desconcentração” do poder e da afirmação do controle do Estado sob a escola pública via burocracia, oito estudos apontaram para uma análise mais parcial, da transferência de recursos para a escola como um processo ambíguo que envolve práticas tanto “desconcentradoras” quanto “descentralizadoras”, sendo que os dados de sete trabalhos apontaram para o caráter descentralizador destas ações, mais como elemento indutor da prática democrática, do que como elemento de “desconcentração” do poder do Estado para com a escola. Ou seja, a maioria dos trabalhos (quinze) parece compreender o PDDE mais como uma política de descentralização do poder do Estado, em favorecimento da autonomia escolar, do que como uma política de desconcentração da responsabilidade do Estado para com a educação pública, pois tendem a compreender que o programa traz uma autonomia relativa para a escola e ainda pode agir como instrumento capaz de fomentá-la.

Esta síntese da literatura sobre a abordagem conclusiva de outras pesquisas acerca do PDDE e das políticas de transferência de recursos financeiros para a escola, somada à análise da série histórica da execução do Programa ao longo de sua implementação, juntamente com o desenho que a enquête nacional traçou sobre as impressões e opiniões dos sujeitos da escola quanto à gestão financeira escolar e o PDDE, permitem que a presente pesquisa se coloque junto aos pesquisadores que analisaram os dados conforme a última abordagem, ao compreenderem que o PDDE traz uma autonomia parcial à escola, já que não se pode negar sua inserção em um tecido estrutural de relações hierárquicas de poder e controle do Estado sobre as escolas, mas ao mesmo tempo, compreende-se que essas relações são modificadas dentro da escola, sendo as políticas de transferência de recursos financeiros para as escolas ferramentas

descentralizadoras importantes que, somadas à outros fatores, podem ajudar a construir práticas democráticas não apenas dentro da escola, mas em outros espaços de decisão.

A tese reconhece que o PDDE e as políticas de transferência de recursos financeiros fazem parte de um contexto de privatização, influenciado pelo movimento do capital financeiro e suas exigências perante à busca do lucro das chamadas empresas educacionais, mas compreende também que esta política foi tomando traços ao longo dos anos de sua implementação que demonstram mais um potencial para a promoção da gestão democrática e da autonomia escolar, do que para a privatização da gestão da escola – diferentemente do que previam autores que estudaram o Programa no início de sua implementação.

As análises finais dos dados trazidos pela investigação proposta e pela revisão de literatura indicam que, com efeito, a existência da UEx deve cumprir as normas para a consolidação dos repasses dos recursos financeiros, entretanto, a gestão dos recursos se efetiva no interior da escola pública, e é lá que está o potencial de atuação do PDDE, que pode usar as informações e os processos democráticos a seu próprio favor, como indutores da gestão democrática e como parte dos meios de concretizar condições materiais e infraestruturais de qualidade para a escola.

Políticas como o PDDE possuem a prerrogativa legal de conferir, gradativamente, níveis de autonomia às escolas – autonomia de gestão que, por ser escolar, é, ao mesmo tempo, uma autonomia de gestão pedagógica, administrativa e financeira, aspectos da autonomia escolar que não têm como ocorrerem de forma separada.

Se o interesse do Estado com a criação do PDDE, estava mais ligado ao interesse do setor privado (incentivado pelo Banco Mundial) do que aos preceitos de democratização e autonomia (trazidos pelo contexto da CRFB/88 e da tramitação da LDB/96), muitos movimentos conjunturais ocorreram na sociedade brasileira desde então. O Programa sofreu grande ampliação e flexibilização, tanto de recursos quanto de adesão por escolas da educação básica de todo o país, e o efeito desta política parece ter servido mais à construção de práticas participativas dentro da escola – de demanda por mais recursos e de pequenas melhorias de sua infraestrutura – do que à legitimação dos interesses privados.

A ambiguidade que envolve as políticas de descentralização como o PDDE, tal qual foi evidenciado especialmente pelos estudos de Adrião e Peroni (2005, 2007a, 2007b), parece ter adquirido outros traços ao longo dos anos, estando ainda presente, especialmente quanto ao caráter fiscalizador do Estado, mas com mais intensidade para o caráter de democratização das decisões no âmbito escolar do que de desconcentração do poder do Estado sobre a escola.

Compreende-se que o Programa não surgiu apenas no contexto de privatizações e aumento da influência do setor privado e empresarial na educação pública, mas também de um contexto de redemocratização do país, cuja demanda social exigia uma política como esta. Compreende-se que o PDDE se caracteriza como uma ação de transferência de dinheiro direto para a escola que pode ser chamada de descentralização financeira, e não de desconcentração. A escola, como organismo vivo de reconstrução de práticas políticas e sociais, também tem voz e é sujeito de ação, de reivindicação, de demandas e de realização da gestão com práticas mais ou menos democráticas, dependendo dos atores envolvidos em seu cotidiano.

O Programa é presunçoso à despeito de mirar nas diferentes dimensões do direito à educação, tratando de fomentar o acesso à materiais e infraestrutura física e pedagógica da escola, de estimular sua autonomia de gestão e de contribuir para a qualidade educacional, conforme seus principais objetivos legais, mas pode-se dizer, pelo menos, que após mais de vinte anos de implementação, o PDDE tem correspondido, no pior dos cenários, a uma política reformista (como política pública que é dentro da democracia em um Estado capitalista), aplacando tragédias ao passo que mantém a desigualdade e a centralização das decisões, e, no melhor dos cenários, a uma política de democratização rumo a melhores condições de acesso, de gestão e de qualidade da escola pública.

O interesse do Estado para com o PDDE é um interesse marcado pela tensão entre público e privado, entre o interesse social e o interesse do mercado, de um Estado que amplia a abrangência do PDDE e legitima sua relevância social, ao mesmo tempo que não é capaz de assumir seu compromisso em financiar a educação básica com a mesma energia (e investimentos) que assume seu compromisso com os interesses do capital.

Há que lembrar que o conceito gramsciano de superestrutura compreende que a sociedade civil faz parte do Estado, portanto, não há como separar a sociedade dele, sendo que o Estado não é nem apenas um reflexo do coletivo, nem apenas um reflexo do interesse individual:

O conceito de público é um dos mais híbridos e escorregadios. Construído em oposição – e em complemento – a privado, tende a reafirmar a separação entre sociedade e Estado, típica do pensamento liberal, tanto em sua versão satanizadora do Estado – o grande Leviatã, quanto em sua feição angelical – o Estado como o sujeito racional do bem comum, como o único espaço de todos, coletivo, enquanto as demais instâncias estariam marcadas pela propriedade individual (...). Ora, **o Estado não passa do momento mais “universal” da dominação de classes sob o capitalismo. Não constitui uma universalidade efetiva.** Por isso, as formas de organização anticapitalistas precisam alçar-se a um universal de fato **efetivável, que incorpora (rejeita e supera) o momento estatal, mas aponta para uma dimensão radicalmente distinta** (socialização/internacionalização e não apenas contraposição entre público e privado de maneira cosmopolita). Precisam enfrentar tanto as questões imediatas, tal como elas são aparentemente resolvidas



no âmbito do Estado – as demandas mais imperiosas dos trabalhadores e subalternos, **as reformas convertidas em políticas públicas** – quanto **atacar os limites de sua administração no âmbito do Estado** (FONTES, 2010, p. 288, grifos da autora).

O Estado é a constituição dos conflitos de classe que o configuram e o modificam ao longo da história, constantemente. Por isso, as formas de organização social devem compreender e incorporar o momento conjuntural da constituição do Estado, para então poder apontar para as ações que tragam uma dimensão distinta da ordem que prevalece, ações que fortaleçam o poder da sociedade civil na administração do Estado, não apenas com a contraposição entre o setor público e o privado, mas com o enfrentamento de questões imediatas, questões ligadas às demandas mais urgentes das classes trabalhadoras e subalternas (como o acesso e a qualidade da educação básica), de maneira a resolvê-las conforme os instrumentos disponíveis no momento histórico (as possibilidades da democracia), mesmo que signifiquem conquistas através de reformas convertidas em políticas públicas (dentre elas, o PDDE), contanto que correspondam a ações que, aos poucos, possam atacar os limites de sua administração no âmbito do Estado (conferindo aos sujeitos da sociedade civil, e, mais especificamente, da escola, níveis de autonomia capazes de construir práticas democráticas e descentralizadoras de poder).

A democracia, conquistada após quase um século de lutas populares, foi despida de seu caráter igualitário e o formato político predominante na atualidade procura reduzi-la e adequá-la ao capital-imperialismo, induzindo o apassivamento do conjunto da classe trabalhadora através do recurso concomitante à violência e ao convencimento.(...) Novos desenvolvimentismos e a permanência de políticas público-privadas de alívio e de novas modalidades de superexploração interna e externa são a condição da manutenção interna dessa nova hegemonia do capital-imperialismo brasileiro. (...) **Assim, como ao longo do século XX, tudo leva a crer que as exigências igualitárias retornarão, já tendo feito agora a experiência da democracia menor que o capital-imperialismo contemporâneo tem a oferecer** (FONTES, 2010, p. 368-369, grifos da autora).

As políticas educacionais (incluindo o PDDE) são disputadas dentro de um Estado com uma democracia debilitada, desigual e reduzida às adequações do capital. A classe trabalhadora, neste contexto, segue vítima de processos de coerção e persuasão de quem tem mais voz e vez em uma arena de forças desproporcionais. A democracia e as políticas que buscam a garantia de direitos sociais têm sofrido ataques, na conjuntura mundial e, especialmente, no atual contexto brasileiro, que já provocaram contingenciamento e cortes dos gastos sociais, refletindo nas quedas da execução orçamentária do MEC e do PDDE, apresentadas pela série histórica do presente capítulo. Os agentes interessados no lucro da área educacional seguem influenciando com grande peso as decisões das casas legislativas e dos órgãos centrais. Contudo, em concordância com Fontes, acredita-se que os movimentos que



constituem a luta de classes no Estado trarão de volta as exigências igualitárias do século XX, partindo das experiências falhas da democracia, de forma a demandar que os interesses do capital não estejam acima dos direitos sociais e dos interesses da própria humanidade.

O PDDE constitui-se como uma política pública que, como tal, não está isenta das tensões e movimentos do Estado, mas que segue como um dos instrumentos rumo às reformas que, mesmo lentas, são capazes de transformar a escola com vistas à qualidade da educação.

## CONCLUSÕES

As conclusões seguirão a exposição dos três eixos norteadores da tese (1- financiamento da educação; 2- gestão financeira escolar; e 3- avaliação de política educacional, no caso, avaliação do PDDE), de forma a retomar os objetivos, hipóteses e os procedimentos metodológicos apresentados na introdução do trabalho, trazendo uma síntese dos principais achados da pesquisa e dos resultados obtidos, recuperando as três perguntas norteadoras do estudo, que configuraram os objetivos específicos do trabalho.

Os Capítulos 1, 2 e 3 sustentam os três eixos teóricos norteadores da tese, que buscaram traçar as análises necessárias para desenhar o caminho metodológico que poderia ser utilizado para avaliar o PDDE como uma política pública de financiamento da educação.

A revisão de literatura acerca do Programa desenvolveu aprofundamento sobre política, política educacional, política de financiamento da educação e avaliação de políticas educacionais, o que trouxe abordagens histórico-descritivas e analíticas, passando pelos estudos clássicos que vão desde concepções sobre o que é política, sobre a constituição do Estado moderno e da sociedade, sobre o que caracteriza uma política pública e como um problema público se constitui em uma política pública, até os mecanismos de sua institucionalização, o levantamento e as possibilidades de avaliação dos seus efeitos na sociedade. A pluralidade de abordagens sobre avaliação de políticas apontou para uma grande diversificação de temas e campos de estudo possíveis.

Certamente que o caminho metodológico construído, com o enfoque teórico e os materiais e métodos utilizados, não é o único caminho possível, mas foi um percurso que se mostrou adequado o suficiente para a avaliação do PDDE como uma política pública, esperando poder contribuir para a construção do conhecimento sobre este objeto e para as metodologias de pesquisa sobre avaliação de políticas de transferência de recursos financeiros para a escola.

Dos capítulos de revisão de literatura, destaca-se, primeiramente, que o trabalho descreveu a política enfocada (no Capítulo 1), respondendo sobre o que é o PDDE (um Programa do governo federal que transfere recursos financeiros diretamente para as escolas de educação básica em todo país), sua origem histórica (que data de 1995, com influências internacionais de ações do Banco Mundial e da conjuntura deste período, parte também de um contexto de redemocratização do país após a CRFB/88 e a promulgação da LDB/96), seus objetivos legais (suplementar a infraestrutura física e pedagógica da escola, assim como fomentar a autonomia escolar e contribuir para a qualidade educacional), de onde vem sua fonte de seus recursos (essencialmente, do salário-educação, a principal contribuição social que

financia os programas e ações do FNDE), quais são suas bases normativas (que sofreram diversas modificações ao longo de quase vinte e cinco anos de implementação do Programa, ampliando seu alcance, modificando seus critérios de repasse e de uso dos recursos, com vistas à flexibilização de seus processos de uso e prestação de contas), a quem o Programa se destina (até 2006, à escolas do ensino fundamental, a partir de 2009, a todas as escolas de educação básica, incluindo escolas privadas de educação especial e polos da UAB), sua finalidade como política pública (ligada a constituição de uma UEx na escola pública, seja para beneficiar o setor privado, seja para promover maior autonomia de gestão financeira escolar), descrevendo suas ações agregadas (os desdobramentos do PDDE em subprogramas que também passaram a transferir recursos para as escolas) e, finalmente, as inovações trazidas pelo Programa nos últimos anos (como boletins informativos, recadastramento automático das UEx, sistema informatizado, cartão de débito e criação do índice de desempenho de gestão, o IDEGES).

O Capítulo 1 se encerra com uma análise crítica do IDEGES – que necessita de aprofundamento, pois escapa dos objetivos da pesquisa –, apontando para o caráter mercadológico que gira em torno da concepção deste índice e alertando para as possíveis consequências negativas de usá-lo para bonificação de unidades escolares, o que poderia acirrar a desigualdade educacional entre escolas e municípios do país. O estudo sugere desdobramento deste tema por pesquisas futuras.

Em seguida, o trabalho analisou o PDDE como uma política pública (Capítulo 2), realizando discussão teórica sobre Estado, sociedade, educação, política, democracia e financiamento, situando o Programa como uma política pública de financiamento educacional, com um panorama conceitual que sustentou o aporte teórico metodológico para as análises da pesquisa. Nesta parte, pôde-se concluir que existem diferentes apreensões sobre o termo política, sendo necessário compreendê-la dentro da lógica estrutural do Estado, situando a política pública como ação governamental, que passa pela origem histórica das políticas públicas sociais, até trazer estudos sobre o direito à educação e as políticas educacionais. Por este caminho, a pesquisa demonstrou a relação das políticas públicas com as demandas sociais, assim como com os agentes que compõe a sociedade (civil e política) e agem sobre ela.

O aporte teórico dos subitens trazidos pelo Capítulo 2 é concluído com a relação entre a educação que se almeja e as compreensões teórico metodológicas para concretizá-la, especialmente elucidadas por conceitos sobre a filosofia da práxis, elucidando sobre o financiamento como uma das condições para que os objetivos educacionais sejam colocados em prática. A revisão de literatura tratou das políticas de financiamento da educação até chegar à discussão sobre o PDDE como parte de uma política de financiamento educacional.

O destaque que as conclusões devem trazer quanto a este capítulo é que a educação se constitui como um direito humano, o qual deve ser garantido pelo Estado, por meio de políticas públicas, devidamente fomentadas pelo governo, sendo o financiamento da educação uma das formas de buscar (e cobrar) a concretização deste direito. Se a educação é um direito do cidadão e um dever do Estado, é dever do Estado também financiá-la de maneira adequada a seus objetivos constitucionais. Deste pressuposto, deu-se enfoque para o regime federalista, regulado pela CRFB/88, que dispõe sobre o financiamento da educação no Brasil, com repartição de competências a partir do princípio de vinculação da receita de impostos, tratando de seus limites e possibilidades, mas concluindo que ele tem garantido, historicamente, uma relativa estabilidade aos investimentos educacionais.

Foram trazidas discussões a respeito das políticas de fundos, da destinação de parte dos royalties da exploração do petróleo para a educação, das lutas dos movimentos sociais pela promulgação do PNE e do equivalente a 10% do PIB para a educação, trazendo autores que debatem sobre as fontes de recursos educacionais.

As conclusões apontadas sobre o Capítulo 2 levam a reflexão acerca de quanto a União tem investido na educação básica, o que ocorre por meio de atividades e programas educacionais diversos (e dispersos), através das ações e programas do FNDE (cuja dotação provém essencialmente do salário-educação) que, segundo Rosana Cruz (2009, 2012), são ínfimos, possuem forte apelo eleitoral, sofrem de grandes inconsistências e interrupções ao longo do tempo, constituindo-se mais como políticas de governo, do que políticas de Estado, o que as torna pouco eficazes na garantia do direito à educação básica para todos. O PDDE faz parte deste conjunto de ações, tendo sofrido, ao longo da série histórica investigada (1997 - 2018), grandes alterações legais e de execução financeira.

A análise realizada leva a concluir que “(...) pensar em justiça na educação inclui problematizar as responsabilidades e as relações federativas, no que sobressai o debate sobre o papel da União” (FARENZENA, 2012, p. 199), reafirmando a necessidade da constituição de um sistema nacional de financiamento da educação.

Compreende-se, portanto, que as desigualdades socioeconômicas de nossas escolas, nossos municípios e estados, exigem mais do que ações de governo, mas de um sistema nacional coeso e consistente, que ultrapasse os valores mínimos constitucionais e que confira maior responsabilidade de oferta e de investimento por parte da União – que é a maior arrecadadora (PINTO, 2019) – para financiar as escolas do país, independentemente de pertencerem à rede municipal ou estadual, implementando um urgente Sistema Nacional de Educação (SNE) e de financiamento educacional, que articule insumos e permita que as redes de ensino possam

comunicar-se entre em si, com autonomia de gestão, que valorize as diferenças e reconheça as diversidades territoriais.

É necessário encarar os desafios atuais do federalismo e a necessidade de aumentar a complementação da União como uma forma de haver maior justiça federativa, pois o arranjo federativo brasileiro é incoerente com a demanda da realidade nacional (CARDOSO, 2013), reproduzindo desigualdades sociais na medida que mantem a maior arrecadação centralizada no poder da União, a qual possui responsabilidades dispersas para com os demais entes federativos. Por isso, chama-se atenção para a defesa da Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2019 (que torna o FUNDEB permanente), para a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (que congelou os gastos do governo federal durante 20 anos) e para o enfrentamento dos ataques contra as políticas sociais advindos do atual governo, que anuncia “novo pacto federativo” (PEC nº 188/2019), colocando saúde e educação em disputa por uma vinculação constitucional única e inferior às demandas destes setores, além da MP nº 905/2019, que foi revogada em 20 de abril de 2020, em que tenta-se aprovar a isenção de pagamento, por parte das empresas, da contribuição social do salário-educação – o que acarretaria na eliminação da principal fonte de recursos do FNDE, impactando os programas destinados à educação básica e próprio orçamento destinado ao PDDE.

Após apresentar informações sobre como ocorre o planejamento orçamentário que envolve as políticas públicas, o cenário percorrido pelas análises do Capítulo 2 ilustrou as questões teóricas acerca das relações de dominação na superestrutura do Estado, em detrimento dos interesses da sociedade civil, concluindo que desde o contexto pós-golpe e imperativamente desde a eleição de 2018, é impreterível fortalecer e constituir espaços de diálogo com a sociedade civil, que articulem movimentos sociais ligados à educação em fóruns e conselhos de níveis municipal, estadual e nacional, de maneira sólida e permanente, buscando coesão e harmonia entre as deliberações quanto à educação nacional e seu financiamento, atuando em suas respectivas esferas, que tenham papel que tenham papel consultivo, deliberativo e normativo, de forma a reexaminar a LDB/96 e as regras que caracterizam o financiamento da educação, coletivamente, com participação e pressão popular, a fim de voltar a direcionar esforços para a implementação do SNE (BRASIL. SASE/MEC, 2015) e para o cumprimento da Lei do PNE/2014-2024.

O Capítulo 2 é encerrado ao reflexionar sobre o PDDE como parte deste cenário de disputas, dentro do financiamento educacional, pensado como um Programa que se propõe, legalmente, a financiar condições de acesso, de gestão e de qualidade da educação básica, problematizando o caráter escalonado destes objetivos anunciados pelo Programa, como se

fossem partes distintas de sua implementação. A reflexão questiona estes objetivos do ponto de vista de que a qualidade parece ser tratada como algo a ser almejado, e não parte constitutiva do processo de implementação da política, como se o conceito de qualidade pudesse existir de forma separada das condições materiais e infraestruturais de acesso à educação (de qualidade) e das condições de gestão da educação (de qualidade). Como se acesso e gestão fossem etapas preliminares, ainda sem qualidade, as quais uma vez concluídas, gerariam a qualidade objetivada, como resultado.

Critica-se assim, que a própria legislação do Programa pode estar partindo de um enunciado equivocado, pois a qualidade deveria ser um princípio constitutivo do processo, com financiamento condizente e adequado, e não um fim em si mesma, concluindo que a qualidade é pré-requisito básico que deve nortear as políticas públicas de financiamento da educação (incluindo o PDDE), e não significar um objetivo distante, a ser atingido à posteriori, por etapas fragmentadas. As análises teóricas levam a conceber o financiamento como parte das condições objetivas para o que pode ser chamado de “práxis da política educacional”, ou seja, para a coerência entre as propostas das políticas educacionais e suas ações.

A partir da discussão do que o termo histórico e polissêmico de “qualidade” deve vir a significar no campo educacional, conclui-se que a qualidade da educação deve ser socialmente referenciada, isto é, deve estar ligada à dimensão social da formação dos sujeitos – dimensão esta que perpassa por todas as atividades da escola (administrativas, políticas, pedagógicas e financeiras) – que deve ser parte constitutiva de todas as fases da formulação e implementação de uma política educacional.

As reflexões propostas levam a concluir que, com efeito, o financiamento não é o único elemento capaz de produzir qualidade, pois ela depende de uma série de fatores, especialmente socioeconômicos, ligados às condições de vida das famílias de onde vêm e onde crescem as crianças e os estudantes, mas é certo que sem o financiamento, a qualidade também não tem condições de existir. Ela depende, no mínimo, do investimento adequado, proporcional e condizente com sua demanda. Assim, os estudos trouxeram elementos para compreender a relação entre financiamento e qualidade, concluindo que sem financiamento apropriado, não há condições concretas de realização da educação, sugerindo que o PDDE, caso seja incrementado e aperfeiçoado conforme os apontamentos dos próprios sujeitos que lidam com ele na ponta do sistema escolar, pode corresponder a um mecanismo de abrangência e operacionalidade relevante para a promoção das condições de acesso e de gestão escolar com qualidade (diferentemente do que sugerem seus objetivos “etapistas” que separam a qualidade do acesso e da gestão).

Devido à capilaridade do PDDE, por ter abrangência nacional e conseguir acessar diretamente as unidades escolares de todo o país, as conclusões da pesquisa apontam para uma proposição – a ser questionada e aprofundada por estudos futuros, já que não era parte dos objetivos do trabalho e fugiria do escopo da tese – de que o PDDE pode agir como um dos mecanismos para se implementar o CAQi, não no que diz respeito à valorização dos profissionais da educação ou à construção de escolas (que dependeriam de recursos centralizados), mas no que envolveria as condições de acesso à infraestrutura de qualidade e condições de gestão com autonomia, possibilitando a aquisição de materiais e serviços infraestruturais e pedagógicos específicos de cada escola, conforme suas próprias necessidades e especificidades, viabilizando a concretização de condições objetivas da qualidade educacional, o que permitiria a operacionalização do cotidiano da escola com padrões de qualidade e com a agilidade que ela precisa.

Para tanto, sugere-se que o valor fixo utilizado no cálculo dos repasses do PDDE seja estipulado de forma mais justa, baseado nos custos mínimos calculados pelo CAQi nacional e nos dados específicos sobre as condições de qualidade das escolas (conforme ICQ e, especialmente ICME), por exemplo, com o intuito de que a escola possua condições infraestruturais e pedagógicas de atender seus estudantes com qualidade de acesso e com qualidade de gestão (financeira, administrativa e pedagógica), de maneira que os valores dos repasses do PDDE estejam mais coerentes com as demandas da gestão escolar, e não apenas com o número de matrículas e com a localização (rural ou urbana).

Assim, o Capítulo 2 reflexiona sobre a possibilidade de incremento dos critérios que compõem a base de cálculo do PDDE e sobre uma possível relação entre o PDDE como via de implementação e homologação do CAQi, apontando que parte considerável do CAQi poderia ser implementada via recursos transferidos para escola, o que pode – e deve – ser cobrado pela sociedade civil não apenas com base nas Metas 19 e 20 da Lei do PNE/2014-2024, mas também com base nas metas das leis de todos os Planos Estaduais e Municipais de Educação do país, aprovadas em 2015, que em consonância com o Plano Nacional, abrem precedentes para institucionalizar e regulamentar a autonomia financeira no planejamento orçamentário dos estados e municípios, com dotações destinadas a este fim (como um PDDE-CAQi de origem municipal/estadual). Ressalta-se que estas são proposições que escapam dos objetivos e do escopo da tese, constituindo-se em sugestões para estudos e desdobramentos futuros.

O Capítulo 3 tratou das “concepções, finalidades e questões metodológicas” sobre a avaliação de políticas, com elementos teóricos mais diretamente ligados sobre a questão de como o PDDE, situado como uma política pública de financiamento da educação, poderia ser



avaliado. As discussões trazidas pelos autores apresentados levaram a concluir que a pesquisa sobre avaliação de políticas deve buscar levantar dados primários, específicos sobre o objeto em questão, como elementos necessários para a avaliação da política, de seus efeitos e resultados, ajudando a compreender o contexto em que ela foi formulada, a demanda que a gerou, como ela foi se modificando ao longo de sua implementação e, além disso, considera-se que a avaliação pode ter cunho prescritivo, trazendo propostas sobre como a política poderia ser, com base na empiria da avaliação de políticas como método científico.

A revisão de literatura sobre os três eixos que embasaram a tese conclui que não se pode empregar a política de forma meramente descritiva, pois a análise prescritiva (axiológica) constitui também o trabalho do cientista político. Os capítulos teóricos mostraram que é preciso se ater aos fatores que constituem o Estado, as formas de governo, à conjuntura política, para poder estudar as políticas e avaliá-las, propondo modificações rumo ao seu aperfeiçoamento e à transformação da realidade.

A hipótese do trabalho era de que a avaliação de uma política como o PDDE seria possível ao verificar em que medida o Programa cumpre com seus objetivos legais, mas a revisão de literatura apontou que, para além disso, uma avaliação mais completa exigiria trazer estudos que se debruçassem sobre sua criação e sua implementação ao longo dos anos, a fim de compreender as demandas sociais e conjunturais que levaram à formulação desta política e que a modificaram durante o tempo, investigando sobre o interesse do Estado ao elaborar e manter uma ação como esta, aferindo se a política responde a esta demanda, percebendo que tal questão poderia ser representada também ao identificar quanto o Estado tem despendido (em termos financeiros e orçamentários) com a execução desta política.

A metodologia utilizada para a avaliação do PDDE foi, portanto, a de identificar as diferentes abordagens teóricas trazidas pela revisão de literatura sobre o Programa, trazendo informações acerca de sua criação e implementação, sintetizar os objetivos legais do PDDE, construir materiais e métodos adequados para verificar a concretização dos mesmos, com realização de enquête para levantamento de dados primários quanto às impressões dos sujeitos que são impactados por esta política (na dimensão da unidade escolar) e também na busca de fontes capazes de levantar dados secundários sobre sua execução financeira (na dimensão de seus impactos na realidade macro).

Os materiais e métodos se mostraram compatíveis com a proposta, permitindo inferir que o PDDE e, possivelmente, outros programas/procedimentos similares a ele, podem ser avaliados do ponto de vista de, essencialmente, três eixos teóricos fundamentais (financiamento educacional, gestão financeira escolar e avaliação de políticas públicas de educação), com

revisão de literatura rigorosa sobre os trabalhos que se debruçaram sobre o objeto, além de pesquisa empírica capaz de trazer tanto dados qualitativos sobre a gestão dos recursos transferidos pela política enfocada, quanto dados quantitativos e orçamentários sobre a execução financeira desta política.

Chegou-se à conclusão que para fazer uma avaliação adequada de uma política como o PDDE é necessário 1) o aporte teórico que contemple os três eixos mencionados, a serem utilizados e desenvolvidos conforme as perspectivas e posições de cada pesquisador/a; 2) pesquisa qualitativa, por meio de estudos de caso, entrevistas, grupos focais, questionários, enquetes, ou outras formas de ouvir e retratar as características específicas das escolas, as visões, sentimentos, opiniões e impressões dos sujeitos que vivem a política em seu cotidiano concreto; 3) pesquisa quantitativa que aborde a dimensão orçamentária da política, seus valores, seja no âmbito central macro, ou no âmbito micro, da realidade financeira das escolas.

Compreende-se que cada pesquisa deve criar procedimentos metodológicos coerentes com seus objetivos, que dependem do objeto enfocado, das fontes disponíveis, da análise baseada em aprofundamento teórico e abordagens analíticas que variam conforme a leitura e as perguntas elaboradas por cada trabalho, mas o caminho utilizado foi considerado um método apropriado para a realização da pesquisa em questão, o qual pode contribuir com a construção de metodologias de outros trabalhos, que também se interessem pela avaliação de políticas que transferem recursos financeiros descentralizados para escolas públicas – lembrando que a enquete detectou que 21 (vinte e um) estados do país (todas as unidades federativas, com exceção do Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima e Sergipe) possuem programas ou procedimentos que destinam recursos descentralizados diretamente para a gestão das redes estaduais de ensino, nomeando-os e indicando-os para estudos futuros, além de 42 (quarenta e dois) programas e procedimentos provenientes de governos municipais, também nomeados e detectados em todas as regiões brasileiras.

Concluindo sobre os pontos teóricos principais que permitiram a construção do método sobre como avaliar o PDDE, pode-se partir para os resultados quanto aos objetivos específicos da pesquisa, retomados através das três perguntas norteadoras da tese:

- a O PDDE cumpre com seus objetivos legais?
- b Qual o interesse do Estado com a criação e implementação de uma política como o PDDE, por mais de 20 anos?
- c Qual o montante anual que tem sido destinado ao PDDE do ponto de vista do orçamento da União?

A primeira questão buscou ser respondida ao longo do Capítulo 4, que traz dados sobre a visão de quem está na escola, ou seja, dos próprios usuários da política analisada, que permitiram identificar em que medida o PDDE cumpre com seus objetivos legais, na visão dos sujeitos que lidam com seus recursos na gestão financeira da escola (por meio de enquete em âmbito nacional).

É necessário relativizar a confiabilidade da enquete nacional, conforme lembrado por Januzzi (2005) ao refletir sobre quem fornece o dado que compõe a fonte de pesquisa sobre avaliação de uma política e sobre os indicadores subjetivos (que dependem da avaliação dos indivíduos). O autor questiona sobre a seriedade e a sinceridade no preenchimento de questionários e enquetes, por exemplo. Por este motivo, a enquete em que o trabalho foi baseado foi realizada de maneira anônima, com preenchimento facultativo do código INEP da escola. O código INEP foi requerido pelo FNDE, mas argumentou-se sobre a importância de deixar o campo com preenchimento não obrigatório, em que se ressaltou logo na primeira linha de apresentação da enquete que aquele era um “formulário anônimo”, além de indicar, no campo da Questão 10, o seguinte: “10. Indicação do código INEP da Instituição de Ensino, para possibilitar pesquisas futuras com cruzamento de microdados do INEP, garantindo o anonimato do respondente (resposta não obrigatória)”.

Compreende-se sobre a necessidade de relativização dos dados obtidos, contudo, os cuidados metodológicos para com a apresentação e construção da enquete pretenderam reforçar que a pesquisa seria respondida por apenas uma pessoa por escola e que os sujeitos participantes não seriam identificados, o que permite conferir maior confiabilidade nas respostas e, portanto, uma proximidade maior com a realidade do que se tivesse sido utilizado um formulário que identifica os sujeitos/as respondentes e que poderia causar qualquer tipo de exposição, sanção ou constrangimento aos participantes.

O PDDE cumpre com seus objetivos quanto à assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e didática da escola, quanto à promoção de sua auto-gestão (nos planos financeiro, administrativo e pedagógico), e quanto à elevação dos índices de desempenho educacional?

As hipóteses da pesquisa eram de que o PDDE cumpre parcialmente com seu primeiro objetivo legal (quanto à assistência financeira para necessidades da infraestrutura física e pedagógica da escola), contudo, a revisão de literatura indicava que o Programa não cumpriria propriamente com os outros dois objetivos legais (em relação à promoção da auto-gestão escolar e à elevação dos índices de desempenho educacional). A hipótese foi verificada por meio da análise dos dados da enquete nacional e foi confirmada apenas quanto ao primeiro objetivo

do Programa, negada quanto aos outros dois, com os seguintes destaques quanto aos resultados obtidos.

A apresentação dos cinco eixos principais que foram escolhidos para analisar as respostas obtidas pela enquete (a- dependência administrativa; b- localidade rural/urbana; c- estado/região; d- etapas/modalidades de ensino; e- quantidade de matrículas por escola) levou em consideração as comparações com dados nacionais, do Censo Escolar/INEP 2018, a fim de que o cruzamento de dados do estudo pudesse indicar similaridades entre a amostra de escolas participantes da pesquisa e a realidade escolar em âmbito nacional.

Não há dúvidas de que um desenho comparativo neste sentido, mesmo que feito de maneira equiparada e buscando a proporcionalidade entre as análises sugeridas, ainda é passível de generalizações ou assunções equivocadas, que não representam exatamente a concretude e as especificidades da totalidade de escolas do país, portanto, não é objetivo do estudo a construção de um desenho preciso da realidade nacional, que dê conta de incluir todas as escolas brasileiras e suas especificidades, especialmente por ter em vista a limitação da quantidade de respondentes da enquete, a relativização das respostas e as possíveis melhorias quanto à precisão e interpretação do próprio questionário.

Mesmo assim, salienta-se que o questionário passou por diversas adaptações em busca de seu aperfeiçoamento, baseadas em estudos anteriores (VIANA, 2010, 2015) e no desenvolvimento da pesquisa pré-teste, com envio “piloto” para cerca de 50 (cinquenta) escolas públicas, sendo considerado adequado para a proposta, pesando a relevância do estudo para se traçar um desenho panorâmico geral sobre a gestão financeira escolar em abrangência nacional, com enfoque nos recursos do PDDE e na avaliação deste Programa como uma política pública, já que o estudo contou com a participação de escolas de todos os entes federados, de localidades rurais e urbanas, contemplando casos dentre as quatro dependências administrativas, todas as etapas e modalidades de ensino, escolas de portes e quantidades de matrículas diversas, com o total de 1.744 participantes, favorecendo possibilidades de paralelos proporcionalmente equiparados com dados nacionais.

As correlações dos dados da pesquisa com os dados nacionais, conforme dados do Censo Escolar/INEP 2018, foram proporcionalmente demonstradas ao longo dos itens 5.1.1 a 5.1.5 e se deram principalmente quanto à dependência administrativa (dados proporcionais entre a pesquisa e todas as quatro esferas administrativas do país), localidade (dados proporcionais entre respondentes da pesquisa e as escolas rurais ou urbanas do Brasil), região geográfica (dados proporcionais de escolas com relação às regiões brasileiras, com atenção para a quantidade aproximada de respondentes da região Centro-Oeste e Norte), etapa dos anos

iniciais do ensino fundamental (proporcionalidade entre dados da pesquisa e universo nacional se deu apenas quanto a esta etapa, necessitando cautela por parte do estudo em relação às demais etapas e modalidades do ensino) e quantidade de matrículas por escola (também com proporcionalidade entre dados da enquete e número de alunos por escola no país, considerando a esfera administrativa como medida).

A primeira categoria de análise da enquete, sobre a representatividade do PDDE perante o montante de recursos da escola, constatou que a gestão financeira escolar depende em grande nível dos recursos do PDDE: em 47,7% dos casos, as escolas não contam com recursos financeiros de outras fontes, especialmente as escolas municipais – que representam quase 70,0% destes casos –, com ênfase para as regiões Norte e Nordeste (53,8% e 72,8%, respectivamente) destacando escolas de educação infantil (quase 70,0% destes casos) e a educação escolar indígena (60,0%), sendo maioria entre as escolas rurais (também em torno de 70,0% dos casos) e com poucos alunos, na faixa de 1 a 49 matrículas (80,4% dos casos apontaram contara apenas com recursos do PDDE).

Quase metade dos participantes depende em grande nível do PDDE, mesmo detectando a existência de outros programas estaduais ou municipais (especialmente das regiões Centro-Oeste e Sudeste) ou de recursos próprios, já que a pesquisa constatou que a grande maioria das escolas do país não conta com recursos próprios, pois 81,9% (1428 casos) indicou não solicitar contribuições espontâneas às famílias, sendo que 100,0% das escolas de educação indígena e 93,7% das escolas de educação no campo indicaram não realizar tal solicitação. Uma exceção quanto a este achado é em relação à região Sul, que foi a região que mais indicou solicitar por contribuições espontâneas das famílias, com 43,3% dos casos, em contraste com a região nordeste, em que apenas 6,4% dos casos apontaram contar com tal solicitação, sem perder de vista as disparidades socioeconômicas que marcam tais regiões.

Apesar da grande maioria dos respondentes ter indicado não solicitar contribuições espontâneas, parece não haver consenso quanto às opiniões sobre serem contrários ou favoráveis a estas solicitações, já que 50,2% indicaram ser “a favor”, concorrendo muito proximamente com 49,6% que indicaram ser “contra” (sendo que, dentre os que se posicionaram a favor, a maioria é de escola privada de educação especial, representando 75,8%).

Estes dados levam a inferir que a maioria das escolas não solicita por recursos provenientes das famílias, supostamente devido à baixa condição socioeconômica das comunidades escolares, porém, caso possuíssem, as unidades escolares provavelmente solicitariam por tais recursos, já que a maioria deles se posicionou a favor desta solicitação.

Presume-se que este posicionamento se dá devido à escassez de recursos financeiros, vivenciada pela grande maioria das escolas públicas, especialmente em relação àquelas com menor número de matrículas (e, conseqüente, menor volume de repasses governamentais), o que pode levar as unidades escolares a concordarem com tal solicitação mais por uma questão de necessidade material, do que por um posicionamento ligado à contrariedade do caráter gratuito (constitucional) que deveria prevalecer entre as escolas.

Tais fatores se somam à reflexão sobre o alto nível de dependência das escolas pelo PDDE e fazem refletir sobre a indispensabilidade deste Programa para as escolas públicas de todo país.

Quanto à segunda categoria de análise, sobre o (des)cumprimento do objetivo legal sobre oferecer assistência financeira para melhoria das infraestruturas física e pedagógica, a pesquisa conclui que não se pode afirmar que o PDDE cumpre satisfatoriamente com este objetivo, pois 63,9% dos participantes da pesquisa (1.114 casos) afirmou que houve falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola/instituição em que atua, nos últimos anos e, além disso, 83,4% dos participantes (1.453 casos) afirmou que também houve falta de recursos financeiros na escola para custear pequenas reformas e manutenção predial, nos últimos anos. Compreende-se que o Programa carece de profundas correções para cumprir com sua própria legislação, especialmente quanto às escolas rurais, indígenas, quilombolas, do campo e de educação especial – conforme dados trazidos pela enquete.

A análise dos gastos mais frequentes das escolas e as indicações das maiores dificuldades para lidar com os recursos do PDDE trouxeram recomendações e propostas de ações a partir de dados de abrangência nacional, que devem ser examinados pelo FNDE a fim de aprimorar o Programa, especialmente no que tange dificuldades envolvendo o Banco do Brasil, diálogo com as secretarias estaduais e municipais de educação, o aumento do valor dos repasses e os critérios de cálculo dos mesmos.

No que se refere à categoria de análise quanto ao (des)cumprimento do objetivo sobre contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, os dados analisados demonstraram que a maioria dos participantes indica que o papel das UEx é imprescindível (49,%), para além de seu requerimento legal, sendo o Conselho de Escola o maior responsável pela decisão sobre a utilização dos recursos (40,0%), seguido da APP/APM/APPF/órgão equivalente (35,6%), o que significa dizer que em 75,6% dos casos, os recursos do PDDE são geridos pelo CE ou pela APP, além de que 69,4% dos respondentes indicaram que estudantes, professores e funcionários são convidados a participar destas decisões por meio reuniões abertas e bem divulgadas, sendo que 93,8% dos respondentes

indicaram que a transferência de recursos financeiros diretamente para a escola pode agir como um indutor capaz de promover maior participação da comunidade escolar em sua gestão – descobertas importantes, de altos índices de aprovação por parte dos sujeitos participantes da pesquisa, que confirmam sobre a contribuição do Programa para a autonomia da escola.

Contudo, foi trazido destaque para a compreensão da própria concepção dos sujeitos respondentes sobre o que significa “auto-gestão” ou “autonomia de gestão”, especialmente nestes três sentidos, “financeiro, administrativo e didático”, que correspondem à própria letra da lei do PDDE e que, portanto, deveria estar suficientemente clara para que os usuários do Programa pudessem requerer sua efetivação, todavia, os cruzamentos de dados demonstraram respostas contraditórias, que fazem questionar sobre a compreensão e a aprovação dos respondentes quanto ao cumprimento deste objetivo. Mais da metade da amostra afirmou que o PDDE contribui com a autonomia escolar no plano didático, porém, como seria possível cumprir com este objetivo se as respostas obtidas por outras questões evidenciaram a falta de recursos para viabilizar os projetos pedagógicos da escola (em 63,9% dos casos) e falta de recursos para custear pequenas reformas (83,4%)?

É necessário relativizar tais achados, pois os respondentes parecem não ver equilíbrio, proporcionalidade ou relação entre a existência de recursos financeiros na escola e sua autonomia de gestão administrativa e pedagógica, o que indica necessidade de maiores investigações sobre as impressões dos sujeitos escolares acerca da complexidade conceitual sobre autonomia escolar, apontando para a necessidade de formação sobre esta questão, já que faz parte dos objetivos do PDDE e deve ser largamente discutida e divulgada dentre os usuários do Programa, para que possam cobrar a efetivação de tal objetivo.

Pode-se dizer que em termos gerais, sim, o PDDE cumpre com este propósito na opinião dos respondentes, mas em termos específicos, as análises apresentadas trouxeram várias ressalvas a serem atentadas pelos órgãos centrais quanto ao aprimoramento do Programa, principalmente tendo em vista a indicação de 33,8% dos casos de que “O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano FINANCEIRO, pois o uso de seus recursos ainda obedece a regras arbitrárias quanto à possibilidade de gasto, além de que o valor dos repasses é insuficiente mesmo para as demandas suplementares da escola, que se vê obrigada a realizar gastos sempre muito similares, para seu funcionamento cotidiano. Sendo assim, o envio de seus recursos não promove um plano financeiro verdadeiramente autônomo” (alternativa B, Questão 10, Bloco 2).

Outra constatação preocupante foi de que um total de 233 casos (13,4% da amostra) afirmou que a gestão dos recursos é feita exclusivamente pela direção ou pela direção em



conjunto com a coordenação pedagógica, o que evidencia um descumprimento deste objetivo legal em quase 22,5% das escolas do país, principalmente nas escolas de educação especial, que apesar de serem as maiores arrecadadoras, foram as escolas que mais indicaram esta centralização nas decisões sobre a gestão dos recursos – o que aponta para um foco de atuação por parte do FNDE e das secretarias de educação.

Chama-se a atenção para o fato de 12,8% dos participantes afirmarem que não há autonomia na escola, já que ela é “decretada pela administração central e regional” (Questão 9, Bloco 2), especialmente nas regiões Norte, Sudeste e Sul. Ressalta-se também a incapacidade do Programa em contribuir para a auto-gestão de escolas que não possuem UEx própria, descumprindo com seu objetivo legal nestes casos, já que 24,0% das escolas rurais sem UEx e 18,2% das escolas urbanas sem UEx afirmaram que a autonomia tem sido decretada pelos órgãos centrais – outros achados a serem enfocados pelas ações do FNDE, buscando a melhoria e o cumprimento dos objetivos do Programa.

Foi trazido destaque também à discussão sobre a falta de participação dos estudantes na gestão dos recursos da escola, assim como os estudos sobre pertencimento e fortalecimento comunitário, como formas de possibilitar maior envolvimento e participação da comunidade na gestão escolar – que foi a maior dificuldade quanto à avaliação da participação, segundo apontamento dos respondentes. Acredita-se que este é um campo de atuação primordial para o cumprimento dos objetivos do PDDE: ações que promovam o envolvimento e a participação de toda a comunidade escolar, especialmente estudantes e professores, na gestão escolar.

Além disso, a revisão teórica da pesquisa aponta que o objetivo legal do PDDE quanto a contribuir com a auto-gestão da escola no plano didático está intrinsicamente ligado ao Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, sendo que para a existência de um plano didático é necessário a existência de um projeto pedagógico.

O trabalho aponta para a revitalização do PPP, quanto à importância que deve ser dada pelos órgãos centrais, durante a formação e capacitação dos sujeitos que lidam com os recursos financeiros da escola, quanto ao papel do PPP e sua centralidade para o desenvolvimento da auto-gestão escolar em seu plano didático, a fim também de que os saldos do PDDE não fiquem paralisados nas contas bancárias e que as escolas utilizem seus recursos de maneira mais autônoma, com maior participação e envolvimento na elaboração de projetos específicos às suas próprias demandas e prioridades, tanto infraestruturais, quanto didático-pedagógicas, o que depende não apenas de maior aporte financeiro, mas de uma resignificação do próprio conceito do PPP, uma formação mais arraigada e substancial sobre sua importância para o organismo da escola e para a concretização de seus objetivos políticos e pedagógicos,

fomentando e valorizando discussões a este respeito, com espaços de formação continuada, especialmente entre docentes, mas também para toda a comunidade escolar (estudantes, pais/responsáveis e funcionários) sobre a concepção, a construção do PPP e sua relevância para o desenvolvimento dos alunos e da escola.

As conclusões reafirmam os apontamentos de Marques (2009), quanto à necessidade de se considerar a administração dos recursos descentralizados uma ação pedagógica, e não técnica.

Em relação à última categoria de análise da enquete, sobre o (des)cumprimento do último objetivo do PDDE, quanto à contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica, a hipótese da pesquisa era de que não fosse possível fazer esta relação, contudo, os participantes da enquete afirmaram, em sua maioria (61,85 %), que esta relação existe, apontando que, em suas visões, o PDDE colabora para o aumento dos índices de desempenho educacional, com maior indicação nas regiões Nordeste e Norte (68,2% e 64,4% de incidência de respostas, respectivamente). Este resultado pode significar que, independentemente de os participantes legitimarem, confiarem ou almejarem o aumento dos índices de desempenho, os sujeitos reconhecem o PDDE como um fator que contribui diretamente para a qualidade da educação básica (estando a qualidade medida através de indicadores quantitativos, ou não).

Um percentual de 24,9% dos respondentes indicaram que “a qualidade da educação básica não pode ser avaliada apenas conforme a medida do desempenho de estudantes em avaliações nacionais, aplicadas de forma uniformizada. Sendo assim, o uso dos recursos do PDDE é indiferente a este objetivo”. Este dado pode levar a perceber que a lógica gerencialista e tecnicista da avaliação seria criticada por quase um quarto dos participantes da pesquisa – mas que esta concepção ainda tem preponderado no ambiente escolar, em detrimento da avaliação qualitativa e participativa.

As reflexões trazidas por este item apontam para a necessidade de divulgação e discussão junto às escolas (e, sobretudo, durante a formação de professores) sobre os estudos que tratam dos limites e armadilhas no uso de avaliações de larga escala na educação, a fim de que os sujeitos da escola se apropriem deste debate, para que não subutilizem ou sobreutilizem os dados trazidos por tais avaliações e não sejam responsabilizados por seus resultados. Quanto ao PDDE, este debate é necessário para que a comunidade escolar se preocupe com as formas de participação dos estudantes e professores na gestão da escola, no desenvolvimento integral dos educandos, de forma a demandar por recursos financeiros adequados à qualidade social da educação que se almeja em seus projetos político-pedagógicos, ou seja, se preocupe mais com

a qualidade social da educação do que com a qualidade que se cobra por meio de tais testes e índices.

A segunda e a terceira questões, sobre o interesse do Estado com a criação e implementação do PDDE por mais de vinte anos e sobre o montante que o Programa representa na execução financeira da União, foram respondidas ao longo dos Capítulos 5 e 6. As hipóteses do trabalho indicavam que o contexto de criação do PDDE estava profundamente ancorado numa concepção de Estado neoliberal, que visa reduzir o papel do Estado perante suas obrigações sociais e privilegiar as políticas de interesse dos setores privados e comerciais, criando um programa de baixo-custo no plano orçamentário do governo federal, mas com larga abrangência, que acabaria estimulando a iniciativa privada dentro da escola e que ainda poderia atribuir a ela a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso, diminuindo a responsabilidade do Estado para com a escola pública.

Todavia, a série histórica demonstrou que no período em que o PDDE foi implementado, ele representava 9,7% da receita total efetivada pelo FNDE (em 1997, por exemplo), percentual que não equivalia, àquela época, a um programa de tão baixo-custo como descrito por alguns trabalhos da revisão de literatura (baseados, essencialmente, em Adrião e Peroni, 2005, 2007), afinal, o PDDE representava 20,0% do total dos valores executados pelo FNDE em 1997 (excetuando-se as transferências constitucionais), o que corresponde a um percentual muito próximo do que era investido no programa mais volumoso do FNDE à época, que já era o PNAE (21,0%, em 1997). Ou seja, o PDDE foi implementado com custos muito maiores do que os que foram destinados ao Programa nos últimos anos, já que em 2016, 2017 e 2018, por exemplo, ao invés de corresponder aos 9,7% da receita efetivada pelo FNDE, como em 1997, ele correspondeu a 4,1% em 2016, 4,2% em 2017 e 3,4% em 2018 (menos da metade). Ao invés de representar 20,0% do total dos valores executados pela Autarquia, como em 1997 (excetuando-se as transferências constitucionais), representou 14,1% em 2016 e 16,6% em 2017.

Apenas em 2013, quando a série histórica identificou o auge de investimentos em educação, é que o PDDE superou os percentuais de sua implementação. Ou seja, mesmo que estudos anteriores (ADRIÃO, PERONI, 2007a) tenham apontado que o Programa tinha baixo-custo (no momento de sua implementação inicial), se a execução do PDDE tivesse sido mantida, crescendo ao lado da execução do PNAE, por exemplo, ele não representaria uma média de 14,3% das execuções dos programas do FNDE (entre 1997-2017), mas estaria próximo de 34,5% (que foi a média da execução do PNAE, dentre 1997-2017). Assim, demonstra-se que o PDDE parece ter tido um custo de implementação adequado, mas sofreu

movimentos ao longo de sua manutenção que não acompanharam as mesmas prioridades dadas à outras ações do FNDE.

Além destas conclusões trazidas pela construção da série histórica da execução financeira do PDDE, a revisão de literatura permitiu ponderar que o Programa também veio responder a uma demanda da sociedade civil por autonomia financeira e gestão democrática da escola, questões que a própria forma de transferência e execução do Programa vieram fomentar. Assim, a hipótese era de que mesmo tendo nascido num contexto neoliberal e abrindo precedentes para a iniciativa privada dentro da escola, o PDDE se constituiu mais como um indutor da gestão democrática e da descentralização financeira, do que como indutor do direito privado sob a escola pública, de “desconcentração” ou de “desresponsabilização” do compromisso do Estado perante sua obrigação com a educação básica.

A análise dos dados da enquete e da série histórica, embasada pela discussão sobre Estado, democracia e políticas públicas, permitiu compreender que o PDDE está inserido no tecido do Estado, que é constituído por uma trama de conflitos políticos, de luta de classes, que transformam o Programa em tanto uma conquista social, do ponto de vista da possibilidade de outorgar níveis de autonomia e democratização da gestão para a escola pública, quanto em um reflexo da influência de agentes do setor privado nas movimentações e investimentos no Programa ao longo dos anos. É uma ação que transfere um recurso mínimo para a gestão da escola, o que evidenciaria a falta de prioridade neste aspecto, mas que, ao mesmo tempo, tem grande potencialidade, já que 93,2% dos respondentes da enquete afirmaram que o PDDE pode agir como um indutor da participação da comunidade na gestão escolar.

Além disso, 96,8% dos respondentes indicaram que, para além da exigência legal de que toda escola deve ter uma UEx para receber e gerir os recursos, o papel desse órgão na escola é importante e imprescindível (importante, para 47,8% dos participantes, e imprescindível, para 49,0%).

A enquete também havia apontado que 75,6% dos casos indicaram que o Conselho de Escola ou a Associação de Pais e Mestres (APPF/APM/etc.) é o órgão responsável pela decisão sobre o uso dos recursos financeiros, em contraste com 9,2% que indicaram que a gestão é feita pela coordenação pedagógica e pela direção escolar, e 4,1% que apontaram que a gestão é feita exclusivamente pela direção. Estes dados demonstram que mais de 75,0% das escolas do país pode estar realizando uma gestão financeira do PDDE coletivamente, sem envolver apenas a coordenação ou a direção escolar (lembrando que a enquete é preenchida de forma anônima, o que pode trazer maior confiança da veracidade destas indicações, já que não sofreriam qualquer sanção pela sinceridade nas respostas dadas).

Ou seja, ao mesmo tempo em que o Programa se caracteriza como uma política considerada reformista, que não causa grande impacto no sistema e se propõe a modificá-lo muito lentamente, possuindo objetivos pretenciosos (quanto ao acesso à condições de infraestrutura, à autonomia de gestão e à qualidade educacional), mas com valores muito aquém da necessidade de recursos e da flexibilização que a escola de fato necessita, o Programa também não deixa de corresponder a uma política que tem sido usada pela sociedade civil como forma de compreender melhor sobre os gastos públicos, de reivindicar por mais investimentos educacionais, espaço e poder deliberativo junto às decisões da e sobre a escola.

A última pergunta específica da tese, referente ao montante anual que tem sido destinado ao PDDE pela União, ajudou a identificar o interesse do Estado para com esta política, pois do ponto de vista do orçamento da União, a hipótese era de que o valor fosse muito baixo quando comparado ao orçamento total da educação no âmbito federal, o que demonstraria baixa prioridade de investimento em uma política como essa e, portanto, pouco interesse em implementá-la de fato.

A hipótese foi constatada com ressalvas, pois pode-se considerar que sim, o montante anual destinado ao PDDE é baixo quando comparado ao total despendido pelo governo federal com educação (uma média de 2,0% entre 2001 e 2018), entretanto, ele corresponde ao segundo Programa mais volumoso quando comparado às demais ações e programas do FNDE (uma média de 14,3% entre 1997 e 2017, logo após o PNAE, com 34,5%).

Sendo assim, pode-se constatar que o PDDE correspondeu a um valor muito baixo dentro do total da execução do MEC e relativamente baixo em comparação ao total dos programas do FNDE. Os dados levam a concluir que a discussão que se desenha neste pano fundo é quanto à participação do MEC no financiamento da educação básica, pois as ações e os programas destinados a esta etapa provêm apenas do FNDE e são insuficientes frente às necessidades das redes estaduais e municipais de ensino e ao que se demanda pelo pacto federativo.

Não se compreende que o valor destinado pela União à educação básica é pouco em comparação ao que se gasta com ensino superior (que é, constitucionalmente, o foco de atuação do governo federal). Concebe-se que é necessário que a União amplie investimentos no ensino superior e em pesquisa e tecnologia (tendo em mente os dados apresentados quanto ao Brasil gastar, nesta etapa, menos do que a média dos países da OCDE), mas a questão não é reduzir da cesta do MEC o que se gasta com ensino superior, para então poder tirar daí o que se poderia destinar à ampliação dos gastos com a educação básica. A questão é aumentar o volume total da cesta da educação, que ainda é insuficiente tanto para o ensino superior quanto para a

educação básica, para então ampliar a responsabilidade financeira colaborativa da União – reconhecendo seu papel no pacto federativo quanto às demandas da população para com a oferta e a qualidade da educação básica.

Se na época de implementação do PDDE ele representava em torno de 20,0% do total executado pelo FNDE e se em 2013, no auge do financiamento da educação no país, ele representou 23,0%, conclui-se que voltar a representar 16,6% em 2017 (e ainda em um contexto em que os recursos do FNDE estão reduzidos) é inadmissível, especialmente tendo em vista que o valor destinado ao PDDE em 2017 e 2018 (R\$ 1,4 e R\$ 1,6 bilhões, respectivamente) são próximos do valor que era destinado no ano de 2009 (R\$ 1,3 bilhões), cerca de dez anos antes.

As reflexões ponderam que os recursos do PDDE deveriam voltar a se aproximar de 20,0 a 23,0% do total executado pelos demais programas do FNDE e que seja um meio de fomentar a legitimação e a garantia do CAQi juntamente às unidades escolares.

A discussão aponta que a questão não é aumentar o valor do PDDE em comparação a outros programas do FNDE (como o PNAE, por exemplo), a questão é aumentar o PDDE em comparação ao que o MEC gasta com educação básica.

Os dados da enquête demonstram que, segundo as visões da maioria dos participantes da enquête, a escola necessita e demanda gerir um maior volume de recursos financeiros, já que 63,9% dos casos apontaram que os mesmos são insuficientes para viabilizar os projetos pedagógicos da escola e 83,4% indicou falta de recursos para custear pequenas reformas e manutenção predial. Ou seja, as escolas aparentam que podem, querem e necessitam gerir mais recursos, porém, é preciso se atentar para algumas respostas e apontamentos dos participantes da enquête quanto às dificuldades que envolvem a gestão financeira escolar, considerando aspectos fundamentais trazidos pelo aporte teórico, conforme outras pesquisas indicadas pela revisão de bibliografia, sobre o acesso, a informação e a compreensão dos sujeitos da escola acerca dos conceitos e procedimentos do PDDE, aparando arestas em relação aos impasses apontados pela pesquisa. Estas ações corresponderiam a valores e processos que dependem de vontade política, mas antes disso, de luta política e de reivindicação por parte das escolas.

A pergunta sobre o interesse do Estado para com o PDDE buscou ser respondida essencialmente pelo Capítulo 6, sobre “PDDE: desconcentração ou descentralização?”, em que a análise final dos dados aliada ao cotejamento teórico que embasou o trabalho permitiu concluir que o PDDE constitui-se como uma política pública que, como tal, não está isenta das tensões e movimentos do Estado, mas que segue como um dos instrumentos rumo às reformas que, mesmo lentas – e em risco, são capazes de transformar a escola com vistas à qualidade da educação. Isto é, o estudo compreende que o PDDE funciona mais como um mecanismo de

descentralização do que de desconcentração do poder, porém, tem sofrido preocupantes cortes nos últimos anos.

O interesse do Estado para com o PDDE é um interesse marcado pela tensão entre público e privado, entre o interesse social e o interesse do mercado, de um Estado que amplia a abrangência do PDDE e legitima sua relevância social, ao mesmo tempo que não é capaz de assumir seu compromisso em financiar a educação básica com a mesma energia (e investimentos) que assume seu compromisso com os interesses do capital.

Foi discutido que as políticas educacionais (incluindo o PDDE) são disputadas dentro de um Estado com uma democracia debilitada, desigual e reduzida às adequações do capital, sofrendo ataques na conjuntura mundial e, especialmente, no atual contexto brasileiro, que já provocaram contingenciamento e cortes dos gastos sociais, refletindo nas quedas da execução orçamentária do MEC e do PDDE, apresentadas pela série histórica do trabalho. Contudo, argumenta-se que os movimentos que constituem a luta de classes no Estado, partindo das experiências falhas da democracia, demandarão que os interesses do capital não estejam acima dos direitos sociais e dos interesses da própria humanidade.

O PDDE pode conter objetivos presunçosos à despeito de mirar nas diferentes dimensões do direito à educação, tratando de fomentar o acesso à materiais e infraestrutura física e pedagógica da escola, de estimular sua autonomia de gestão e de contribuir para a qualidade educacional, mas pode-se dizer que o Programa tem, após mais de vinte anos de implementação, na pior das hipóteses, correspondido a uma política reformista (como política pública que é, dentro da democracia em um Estado capitalista), aplacando tragédias ao passo que mantém a desigualdade e a centralização das decisões, e, na melhor das hipóteses, uma política de democratização rumo a melhores condições de acesso, de gestão e de qualidade da escola pública.

A escola, como organismo vivo de reconstrução de práticas políticas e sociais, tem voz e é sujeito de ação, de reivindicação, de demandas e de realização da gestão na concretude do seu trabalho, com práticas mais ou menos democráticas, dependendo dos atores envolvidos em seu cotidiano.

O PDDE requer articulação com outras políticas a favor da qualidade e da igualdade de condições educacionais, mas a descentralização promovida por esta política pode representar importante ferramenta para instrumentalizar a comunidade escolar a se engajar nesta luta, podendo representar um importante substrato para germinar a gestão democrática dentro da escola pública. O Programa foi democratizado quantitativamente, tendo sido instituído legal e institucionalmente, ao longo de mais de vinte anos de implantação, atendendo escolas de todo



o Brasil, faltando democratizá-lo qualitativamente, em seu sentido social e político, em consonância com seus objetivos legais.

### **Lista de propostas e recomendações para estudos futuros**

- 1 Crítica e reformulação do IDEGES, incluindo refutação de seu uso para bonificação de escolas;
- 2 Debate quanto à utilização dos índices de desempenho como meta das políticas educacionais e, especificamente do PDDE;
- 3 Proposta de um PDDE não etapista, que compreenda a qualidade de acesso e qualidade de gestão como parte dos meios para se atingir a qualidade educacional;
- 4 Reformulação dos critérios de cálculo dos repasses do PDDE, com base em aspectos socioeconômicos, especialmente tendo em vista as diferenças regionais do país;
- 5 Proposta de cálculo do PDDE com possibilidade de adequá-lo à implementação do CAQi, considerando o ICQ e o ICME como critérios para cálculo dos repasses;
- 6 Aumento do valor dos repasses, para que o PDDE corresponda a aproximadamente 20% do valor total executado pelas demais ações e programas do FNDE (excetuando-se as transferências constitucionais);
- 7 Averiguar e solucionar dificuldades relacionadas ao Banco do Brasil e uso do cartão PDDE;
- 8 Reforço das ações de formação de conselheiros que lidam com o PDDE, no âmbito das secretarias de educação, que tragam estratégias de participação e envolvimento da comunidade na gestão financeira das unidades escolares, em contraposição à centralidade do papel da direção;
- 9 Reforço da elaboração coletiva do PPP das unidades escolares e da relação entre a dimensão pedagógica da escola e sua gestão financeira, especialmente quanto ao uso dos recursos do PDDE;
- 10 Verificação e análises dos desdobramentos das políticas de descentralização de recursos para escolas (similares à proposta do PDDE) em outros países da OCDE.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOWICZ, Mere. Avaliação, tomada de decisões e políticas: subsídios para um repensar. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 10, 1994.
- ADRIÃO, Theresa. PORTELA, Romualdo de O. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, Theresa. PORTELA, Romualdo de O. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/473>. Acesso em 01 mar. 2017.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. (org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, abr. 2007b.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, Federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.
- ARENDT, Hannah. **The Promise of Politics**. New York: Schocken Books, 2005.
- ARENDT, Hannah. **Crises da República**. Trad. José Volkmann. 2.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.
- ARENDT, Hannah. **O Que é Política?** Trad. Reinaldo Guarany. 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- AVELAR, Marina. O público, o privado e a despolitização nas políticas educacionais. In: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolar democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 73-83.
- BAKER, B. D. **Does money matter in education?** Washington, DC: The Albert Shanker Institute, 2012.

BAKER, B. D.; WELNER, K. G. **Evidence and Rigor**: a call for the U.S. Department of Education to embrace high quality research. Estados Unidos: National Education Policy Center, 2011.

BALL, Stephen John. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARROSO, J. O Estado, a educação, e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-754, out. 2005.

BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização financeira para as escolas da educação básica pública**: uma análise do PDDE na escola estadual cidade Modelo no período de 2012 a 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília: UnB, 1980. Tradução de Sérgio Bath.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986. Tradução de Marco Aurélio.

BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder**: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique. In: ORTIZ, Renato (org.). **Bourdieu – Sociologia**. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 39, 1983, p. 122-155. Tradução de Paula Montero.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRANCO, Mylene Mariani Pereira. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: o papel das Unidades Executoras na gestão de escolas públicas do município de Araçatuba/SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

BRASIL, INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018**. Brasília/DF: Inep, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE. Brasília, DF: Subchefia Para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 01 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Subchefia Para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm). Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. MEC/FNDE. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília: FNDE, 2011a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: FNDE, março/ 2012, atualizada em maio/2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE – 2012**. Brasília: FNDE, 2013a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE-2013**. Brasília: FNDE, 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE-2014**. Brasília: FNDE, 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Ações complementares ao PDDE**. Brasília: FNDE, 2013b. Disponível em: <http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/UnidadeIV.pdf>. Acesso em 01 maio 2015.

BRASIL. MEC/FNDE. **Boletim Informativo nº1**. Edição 5, Ano 2. Brasília, maio 2017b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Especificação Técnica do Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IDEGES-PDDE)**. Brasília. Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE). Fevereiro, 2018b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Guia de Orientações para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços com recursos do PDDE**. Brasília: MEC, FNDE, 2011b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Módulo PDDE**. Secretaria de Educação a Distância – 3. ed., atual. – Brasília: MEC, FNDE, 2010b.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 1997**. Brasília, fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 1998**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 1999**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2000**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2001**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades de 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2004**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2005**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Atividades FNDE 2006**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão 2009**. Brasília: FNDE, março de 2010a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2015**. Brasília: FNDE, 2016a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2016**. Brasília: FNDE, 2017a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE 2017**. Brasília: FNDE, 2018a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2007**. Brasília: FNDE, 2008a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2008**. Brasília: FNDE, 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-atividades>. Acesso em 01 maio 2018.

BRASIL. MEC/FNDE. **Relatório de Gestão FNDE 2018**. Brasília: FNDE, 2019. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 01 nov. 2019.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995**. Institui o PDDE e dá outras providências.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução nº 19 de 15 de maio de 2008**. 2008b. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013**. 2013c. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014**, 2014b. Dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 8, de 16 de dezembro de 2016**. 2016b. Altera as Resoluções nº 10, de 18 de abril de 2013, e 16, de 9 de dezembro de 2015, e dá outras providências.

BRASIL. MEC/Fundescola. RODRIGUES, M.M., GIÁGIO, M. (org.). **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

BRASIL. MEC/SEB. **Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader\\_tex\\_3.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf)> [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader\\_tex\\_3.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf). Acesso em 01 jan. 2020.

BRASIL. MEC/Secretaria de Educação Especial. **Dificuldades acentuadas de aprendizagem: Deficiência múltipla**. Brasília, 2006.

BRASIL. SASE/MEC. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. ABICAIL, C.A.; CURY, C.R.J.C.; DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, R. L. P. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Brasília: SASE/MEC, 2015.

BRUNI, A.L. **SPSS: guia prático para pesquisadores**. São Paulo: Atlas, 2012.

BUENO, Belmira Oliveira. Financiamento da educação e associações de pais e mestres. **Revista da ANDE**. Brasília, n. 15, p. 11-16, 1995.

BURAKI, GISLAINE. **A gestão democrática e os Conselhos Escolares na rede pública municipal de ensino de Cascavel - PR: implantação, limites e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 07 mar. 2017.

CAMARGO, Rubens Barbosa de et. al. Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: INEP, 2006.



CAMARGO, Rubens Barbosa de. Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, 2008.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO (vários colaboradores). **Educação de qualidade: quanto custa esse direito?** São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAPOCCHI, Eduardo Rodrigues. **Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARDOSO, José Carlos Martins. **O PPDE como Instrumento de Democratização da Gestão Escolar no Pará**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e estado: base e superestrutura: relações e mediações**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984. Tradução de Dagmar M. L. Zibas.

CARVALHO, Maria do Carmo B. Avaliação participativa, uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie: por escolar democráticas e pela liberdade de ensinar**. São Paulo: Boitempo, 2019.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CHAVES, V. L. J. O ensino superior privado-mercantil em tempos de economia financeirizada. In: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie: por escolar democráticas e pela liberdade de ensinar**. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 67-72.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORONEL, Fábio Reis. **Programa Dinheiro Direto Na Escola (PDDE): o processo de gestão da escola pública da rede estadual de Campo Grande, MS (2002-2005)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2006.

COSTA, Frederico L; CASTANHAR, José Cesar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

COSTA, V. L. C. Financiamento e gasto com ensino médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

COTTA, Tereza C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. São Paulo, ano 49, n. 2, abr.-jun. 1998.



COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Livraria Temas de Ciências Humanas, 1980.

CRUZ, Flávio da. (org.) VICCARI JUNIOR, Adauto; GLOCK, José O.; HERZMANN, Nélío; BARBOSA, Rui R. N. Comentários à Lei nº 4320: Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Comentários ao Substituto do Projeto de Lei nº 135/96. São Paulo: Atlas, 1999.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **FINEDUCA**. v. 2, n. 7, 2012.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUNHA, José Marcos P.; RUS PEREZ, José Roberto; AIDAR, Tirza. Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 18, n. 1/2, jan.-dez. 2001.

CUNHA, Maria Couto (org.). **Gestão Educacional nos Municípios**. Salvador: EDUFBA, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação no Brasil**: um histórico pelas constituições. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e Políticas de Financiamento em educação. In: Educação Escolar: os desafios da qualidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 641-1274. out. 2007.

DAHL, R. **Who governs?** Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

DANCEY, C.; REIDY, J. **Estatística sem Matemática para Psicologia**: usando SPSS para Windows. 5ª Ed. Porto Alegre: Armed, 2013.

DAVIES, N. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, Marília, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan.-jun. 2014.

DAVIES, Nicholas. Números da educação: o que revelam e escondem. **RevistAleph**, Ano XIII, n. 27, p. 67-94, dez. 2016.

DEFFOUS, E. **Can school grants lead to school improvement?** An overview of experiences of five countries. Unpublished manuscript. In collaboration with Anton De Grauwe and Candy Lugaz. Paris, UNESCO-IIEP, 2011.

DEMO, Pedro. **Educação, Avaliação Qualitativa e Inovação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Editora Jurídico Atlas, 2006.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/PLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas** Brasília, Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1990. p. 1-66.

DRAIBE, S.M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**. 1989, São Paulo, ANPOCS/Vértice, p. 13-61.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, Nalú. **Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo**. *Textura*, v. 19, n. 40, maio-ago. 2017

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideu, v. 21, n. 1, p. 183-202, 2012.

FARENZENA, Nalú; VIEIRA, Sofia Lerche (org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20 n. 59, out. 2005.

FERRAZ, C. R. A.; ARAÚJO, M. V. e CARREIRO L. R. R. Inclusão de crianças com Síndrome de Down e paralisia cerebral no ensino fundamental I: comparação dos relatos de mães e professores. **Rev. bras. educ. espec.**, v. 16, n. 3, p. 397-414, 2012.

FERREIRA, Cristiane Gomes. **O Programa Mais Educação na perspectiva da gestão escolar: a dinâmica da tomada de decisão e a gestão participativa**. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

FERREIRA, Sergio Ricardo. **Financiamento da educação como indutor de política curricular: análise a partir da implantação do Programa Ensino Médio Inovador no Paraná**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, 2015.

FIELD, A. **Descobrimos a Estatística Utilizando o SPSS**, 2 ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, A. Princípios de Justiça e avaliação de Políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, 1997.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Anal. e Conj.**, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, p. 107-127, set.-dez. 1986.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. Disponível em: [http://resistir.info/livros/brasil\\_capital\\_imperialismo.pdf](http://resistir.info/livros/brasil_capital_imperialismo.pdf). Acesso em: 28 jul. 2016.

FORTUNATO, Ivan; SHIGUNOV NETO, Alexandre (org.). **Método(s) de pesquisa em educação**. São Paulo: Edições Hipótese, 2018.

FRANÇA, Magna. **Gestão educacional nos anos 90**: um estudo sobre a descentralização financeira. Doutorado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, 50ª ed.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. Cortez Editora. 5ª ed. 2001.

FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia De. **A influência da política de financiamento da educação**: os programas federais na gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação e Ensino) – Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2016.

FREITAS, Maria de Fatima Quintal de. Dimensões da exclusão e da participação na vida cotidiana: perspectiva da psicologia social comunitária latino-americana. In Schmidt, M. Auxiliadora; Stoltz, Tania (org.) **Educação, Cidadania e Inclusão Social**. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 2006, p. 104-114.

FREITAS, Maria de Fatima Quintal de. Psicologia Social Comunitária como politização da vida cotidiana: desafios à prática em comunidade. In: STELLA, Cláudia (org.). **Psicologia Comunitária**: contribuições teóricas, encontros e experiências. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2014.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani Catarina Arantes (Org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GENTILI, Pablo Antonio Amadeo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. IN GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

GON, Simone Andréa. **Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública**: um estudo sobre as escolas municipais de ensino fundamental de Campinas/SP - 2009/2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2012.

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. Financiamento da educação e indicadores de qualidade: um estudo exploratório de seis municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, v. 31, p. 255-273, 2015.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Os desafios atuais referentes ao financiamento de uma educação de qualidade. **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, p. 1-17, 2012

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; SCHNEIDER, G. Índice de Condições de Qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 22, n.48, jan.-abr. 2011.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul.-set. 2010.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo. TAVARES, Thaís Moura. (org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006. p. 249-282.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; DRAGONE, A. A. (Org.); SOUZA, A. R. (Org.). **Efetividade das políticas educacionais nos sistemas de ensino brasileiro**: leituras a partir do Índice de Condições de Qualidade (ICQ). 1. ed. Curitiba: Appris, 2016. v. 1. 184 p.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 1. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 2. Lisboa: Seara Nova, 1977a.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 3. Lisboa: Seara Nova, 1977b.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 3. Lisboa: Seara Nova, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: a concepção do Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Trad. e edição de Dario Canari. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda, 1980.

GUEDES, Odilon. **Orçamento Público e cidadania**. São Paulo: LF Editora, 2013.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2013.

JANUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 abr.-jun. 2005.

JANUZZI, Paulo M. Uso, mau uso e abusos de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002.

JESUS, Wellington Ferreira de. **Os fundos constitucionais e o financiamento da educação básica brasileira**: das origens ao FUNDEB. Curitiba: CRV, 2016.

JIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática**: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2007.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016.

JOHN, P. Why study urban politics? In: Davies, J. e Imbroscio, D. (org.) **Theories of urban politics**. Nova Iorque: Sage, 2011.

JUNIOR, Antonio Alves de Siqueira. **A autonomia financeira em escolas públicas do Distrito Federal**: explicações e implicações nas falas dos gestores. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 2002.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **Financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**: o Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação Mestrado em Educação. Universidade Federal de Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2011.

KÖRBES, C. **As implicações da gestão democrática e gerencial nas experiências curriculares no Ensino Médio**. Universidade Federal do Paraná: Relatório parcial de conclusão do pós-doutorado em Educação. 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola**: teoria e prática. 6. Edição. São Paulo: Heccus, 2015.

LIBÂNEO, J. C.; FREITAS, R. A. M. da M. (org.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública**: uma qualidade restrita de educação escolar [livro eletrônico]. 1ª ed. – Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/387039305/Políticas-Educacionais-Neoliberais-e-Impacto-Nas-Escolas>. Acesso em 01 out. 2018.

LIMA, Iana Gomes de. **As ações do Estado brasileiro na educação básica**: uma análise a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

MAAR, W. L. **O que é Política**. São Paulo. Brasiliense, 1993.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 12, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em 01 mar. 2017.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. de Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARINHEIRO, Edwylson De Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MARQUES, Lilian Danyi. **Gestão democrática dos recursos descentralizados na escola pública (estado de São Paulo)**. Dissertação (Mestrado em Educação - Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINS, P. S.; PINTO, J. M. R. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na Perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 14, jul.-dez. 2013, p. 03-16.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação no Legislativo. **FINEDUCA**. v. 2, n. 8, 2012.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 1843. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: subsídios à Constituinte. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em 01 jan. 2020.



MILER, Emerson Souza. **O papel do conselho deliberativo da comunidade escolar-CDCE no controle social do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE em escolas da educação básica no município de São José dos Quatro Marcos-MT**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres, 2017.

MILLS, C. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1981.

MONTERO, Maritza. **La participación**: significado, alcances y limites, 1996.

MONTERO, Maritza. **Teoría e práctica de la psicología comunitária**. 1ª. Ed. Buenos Aires: Paidós, 2003.

MORAES DE SOUZA, Lincoln. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, v. 11, n. 1, p. 161, 4 out. 2016.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina**. 1a ed. – Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, 2010.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **A gestão de recursos financeiros na escola**: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 1999.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.1, 2012.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.

NASCIMENTO, Luciane da Silva. **Financiamento e Participação Democrática na Educação**: A relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio De Janeiro, 2010.

NETTO, J. P. Relendo a Teoria Marxista da História. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (org.). **História e História da Educação**: o debate teórico-metodológico atual. Campinas – SP: Autores Associados, 2000.

OCDE, **Education at a Glance 2017**. OCDE Publishing, 2017. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-enhttps://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-enhttps://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en). Acesso em 01 jul. 2018.

OCDE, **Education at a Glance 2019**. OCDE Publishing, 2019. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019\\_f8d7880d-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en#page1). Acesso em 01 jan. 2019.



OCDE. **Education at a Glance 2016**. OCDE Publishing, 2016. Disponível em: [http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016\\_eag-2016-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en). Acesso em 01 jan. 2019.

OLIVEIRA, J. F.; CAMARGO, R. B.; CRUZ, R.; GOUVEIA, A. B. Gestão democrática e qualidade de ensino em escolas de educação básica. **Retratos da Escola**, v. 3, p. 149-162, 2009.

OLIVEIRA, Luís Batista de. **O Impacto de ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em indicadores educacionais**. Universidade de Brasília – UNB. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE. Brasília, 2017.

OLIVEIRA, Marcia Lucas de. **Financiamento do Programa Mais Educação no Município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2018.

PAIXÃO, Gleice Aline Miranda Da. **Escola democrática: a participação dos alunos na gestão financeira da escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2012.

PALUMBO, Dennis. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América Latina. In: **The public policy in America: government in action**. Tradução de Adriana Farah. 1994.

PARO, V. H. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo, SP: Ática, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações para a democratização da educação. **Inter-ação** (UFG), v. 35, p. 1-17, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, p. 234-255, 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 19, 14 abr. 2014, p. 1-20. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/download/1378/1223>. Acesso em 01 jan. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. 1. ed. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Campinas, 1994.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan.-mar. 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação. In: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 59-66.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O custo de uma educação de qualidade**. São Paulo: Xamã, 2008.

PORTELA, Eunice Nobrega. **A política de descentralização de recursos públicos na educação e seus reflexos na gestão de qualidade do ensino municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2006.

POWELL, R. A.; SINGLE, H. M. Focus groups. **Internacional Journal of Quality in Health Care**, v. 8, n. 5, p. 499-504, 1996.

REIS, Antonio Claudio Andrade dos. **O FNDE e os recursos públicos da educação básica, suas formas de controle e intervenção**: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) no Estado do Pará. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

RESENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: Oliveira, R.P.; Santana, W. (org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RISCAL, Jose Reinaldo. **Mapeamento Quantitativo Dos Impactos Da Gestão Democrática No Desempenho Das Escolas Públicas No Ideb 2013**. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

RODRIGUES, Lea. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 16, mar. 2011. p. 55 – 73.

ROIO, Marcos Del. Gramsci e a emancipação do subalterno. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 29, p. 63-78, nov. 2007.

RUS PERES, José Roberto. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010.

SANTANA, Kátia de Cássia. **Efeitos do Programa Dinheiro Direto na Escola na gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Viçosa, 2011.

SANTOS, Inalda Maria dos. **A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares**: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

SANTOS, Inalda Maria dos. Política de financiamento da educação e participação da comunidade na gestão da escola. **RBP**, v. 2, n. 2, p. 315-329, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18887/11001>. Acesso em 01 ago. 2017.

SCHNEIDER, G. As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola: uma problematização a partir do conceito de justiça social. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SCHNEIDER, G.; GOUVEIA, A. B. Qualidade da Escola: uma proposta de índice de condições materiais de escolas a partir dos dados contextuais do SAEB. **RBP**. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 8, p. 59-82, 2011.

SCORZAFAVE, L.G., DORIGAN, T.A., FERREIRA, J.N. Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental. **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia**. ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 24ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, p. 105-135, 2016.

SILVA, Adriana Zanini da. **A descentralização de recursos financeiros e a organização do trabalho pedagógico: o caso de Santo André**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, Givanildo da. **O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como mecanismo da descentralização financeira, participação e autonomia na gestão escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

SILVA, Mauri Antonio da (org.). Crítica à privatização do Ensino Superior no Brasil. Florianópolis: **Em Debate**, 2013. Disponível em: <https://issuu.com/editoriaemdebate/docs/mauri-silva-ok>. Acesso em 01 ago. 2018.

SILVA, Teresa Lúcia. **A descentralização de recursos financeiros como indutor da gestão democrática**: estudo sobre as escolas municipais de São Carlos, SP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SILVA FILHO, Geraldo Pereira da. **A gestão financeira na escola pública do Distrito Federal: avanços ou contradições?** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SIQUEIRA JR., Antônio Alves de. Autonomia financeira nas escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nos documentos e nas falas dos gestores. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 101-116, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/issue/view/199>. Acesso em 01 ago. 2017.

SOUSA, M. Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: Oliveira, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

SOUSA, M. Zákia. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, jul. 2003.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

SOUTO, M.S (org.). **Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2016.

SOUTO, M.S., PINKASZ, D., SOURROUILLE, F. **Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación: el caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria**. 1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Instituto de Investigación y Evaluación Educativas y Sociales, 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba/PR**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; SILVA, Mônica Ribeiro da; SCHWENDLER, Sônia de Fátima. Gestão democrática da escola pública. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de (org.). **Coleção gestão e avaliação da escola pública**. Curitiba: UFPR, 2005.

SOUZA, Lanara G. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, JAC., DAZZANI, M. V., (org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009. 349 p.

SOUZA, Vanuza Aparecida de. **O PDE-Escola na versão PDDE Interativo: aproximações e/ou distanciamentos da gestão democrática da escola**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

SPECK, Raquel Angela. **Regulação das políticas educativas, Banco Mundial e PDDE interativo: a intensificação do controle sobre os resultados no contexto da gestão escolar**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

STONE, C. **Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach**. Journal of Urban Affairs, Vol. 15 (1), 1993.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2016.

TITOTO, Sheule Anne Labre. **Desafios e conquistas da utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola pelas instituições de ensino municipais e estaduais do sudoeste goiano**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

TONET, Ivo. Educação e ontologia marxiana. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, número especial, p. 135-145, abr. 2011. Revista LABOR nº 13, v. 1, 2015.

TONET, Ivo. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração de Pública**. Rio de Janeiro, 42(3): 529-50, maio-jun., 2008.

VALENTE, Lúcia de Fátima. **Permanências e Mudanças na Organização do Trabalho Escolar nas Geraes**: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE-Escola. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VÁSQUEZ RIVERA, Carlos. El refortalecimiento como herramienta de trabajo comunitario. In: ZAMBRANO, A., BERROETA, H. (org.). **Teoría y práctica de la acción comunitaria**. Santiago: RiL Editores, 2012, p. 257-276.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. Tradução de Luiz Fernando Cardoso. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

VERHINE, R.E. Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa. **Relatório Nacional de Pesquisa**. Brasília: Inep, 2006.

VIANA, Mariana Peleje. **Gestão dos recursos financeiros descentralizados destinados às escolas públicas de São Paulo**: seus montantes, processos participativos e procedimentos legais e administrativos envolvendo sua execução. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2010.

VIANA, Mariana Peleje. Os Recursos Financeiros Descentralizados como Indutores da Gestão Democrática e Ferramentas para a Promoção da Qualidade do Ensino. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 7, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-68638>. Acesso em 01 jan. 2020.

VIANA, Mariana Peleje. **Recursos financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VIANA, Mariana Peleje. Recursos financeiros transferidos diretamente às escolas públicas: quais as opiniões dos diretores de escola sobre isto? Estudo de caso em cinco escolas municipais de São Paulo. **Anais do IV Encontro da FINEDUCA**, FEUSP, 2016, p. 581-600. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/https://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em 01 jan. 2019.

VIANA, Mariana Peleje; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Recursos financieros descentralizados para escuelas públicas del Brasil. Una política necessária. In. SIMÃO,

Marcelo Souto (org.). **Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, 2016. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002462/246258s.pdf>. Acesso em 01 out. 2018.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. v. 2. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

WOOD, Ellen M. Imperialismo excedente, guerra sem fim. In: **O império do Capital**. 1 ed., São Paulo: Boitempo, 2014.

XIMENES, S. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, jan.-jun. e ago.-dez. 2015, p. 26-3.

YANAGUITA, Adriana Inacio. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2013.

ZACKESKI, N.; RODRIGUEZ, M. C. O. F. **Gastos públicos federais regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, 1265).

ZAMBELLO, A. O que é política social. **Revista Agenda Política**. São Paulo, v. 4, n. 1, jan.-abr. 2016, p. 6-10.





## APÊNDICES

### APÊNDICE 1: INSTRUMENTO DE ENTREVISTA PARA AS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA

#### INSTRUMENTO DE ENTREVISTA

Data: \_\_\_\_\_ Horário: \_\_\_\_\_ Função do/a entrevistado/a: \_\_\_\_\_

\*O áudio da entrevista será realizado por meio de gravador digital e para a publicação dos resultados da pesquisa serão utilizados nomes fictícios, a fim de preservar a identidade dos entrevistados, conforme apontado pelo Termo de Aceite para o desenvolvimento da pesquisa

#### BLOCO 1 - PERFIL DA FORMAÇÃO E FUNÇÃO DO/A ENTREVISTADO/A

Nome do/a entrevistado/a (não obrigatório):

Cargo/função do/a entrevistado/a:

1 Qual o nível de escolaridade?

Escolaridade	Concluído	Está Cursando	Incompleto
Ensino Fundamental	(A)	(B)	(C)
Ensino Médio	(A)	(B)	(C)
Ensino Superior	(A)	(B)	(C)
Pós-Graduação	(A)	(B)	(C)

Caso tenha concluído ou esteja cursando o Ensino Superior, indique o seu curso e a natureza da instituição em que realizou ou está realizando a graduação.

1. Já atuou no magistério? Se sim, qual função e por quanto tempo?
2. Quando e qual foi a forma de ingresso na rede municipal?
3. Qual sua função no momento? Há quanto tempo você atua na presente função?
4. Como foi sua forma de ingresso nesta atual função?
5. Qual a sua jornada de trabalho nesta instância?
6. Durante a semana, quantas horas de trabalho você dedica, aproximadamente, a cada uma das seguintes atividades:

Atividades	SIM	NÃO	De uma 1h/dia ou 5hs/semana	1h até 3hs/dia ou 15hs/semana	3hs até 6hs/dia ou 30hs/semana	6hs até 8hs/dia ou 40hs/semana
Atendimento a pais						
Atendimento a alunos						
Questões administrativas						
Questões financeiras						
Atendimento e reuniões c/ profs						
Visita a salas de aula						
Outras atividades:						

## **BLOCO 2 - RECURSOS FINANCEIROS DA ESCOLA E OBJETIVOS DO PDDE**

7. Quais são os recursos financeiros que chegam à sua escola regularmente, para a própria escola gerir?
8. Os objetivos legais do PDDE são, principalmente, estes três:
  - a “oferecer assistência financeira para as escolas públicas focando a melhora de suas infraestruturas física e pedagógica”. Você acredita que o PDDE cumpre com estes objetivos?
  - b “o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático”. Você considera que os recursos do PDDE têm possibilitado uma maior autonomia (nestes três planos citados em lei – autonomia financeira, administrativa e didática) para as unidades escolares? Por quê?
  - c “a elevação dos índices de desempenho da educação básica”. Você acha possível fazer a relação entre o PDDE e os índices de desempenho da educação básica?

## **BLOCO 3 - SOBRE A AVALIAÇÃO DO PDDE E RELAÇÃO COM OS ÓRGÃOS CENTRAIS**

9. De que maneira você acha que os resultados e os impactos do PDDE, como uma política pública, poderiam ser analisados e avaliados pelos governos (federal, estadual e/ou municipal)?
10. Como você avalia a relação de sua escola com a SME? Comente se há diálogo com os órgãos centrais para auxiliar no uso destes recursos (orientações sobre os gastos, como são feitas e/ou com qual frequência etc.). Esta pesquisa se estende à Secretaria de Educação, há alguma pergunta que você elaboraria para ser direcionada à SME sobre este tema?

## **BLOCO 4 - IMPASSES E POSSIBILIDADES DO PDDE**

11. Quais você acredita que são as **dificuldades** e os **benefícios** em lidar com estes recursos?
12. Você considera que estes recursos são importantes para a escola? Se o PDDE fosse extinto, qual impacto você imagina que isso geraria na sua escola?
13. O que faltaria para o PDDE condizer melhor com a necessidade da gestão financeira da escola, ou seja, quais suas sugestões de possíveis melhoras do programa?

## **BLOCO 5 - RELAÇÃO ENTRE PDDE E O PPP**

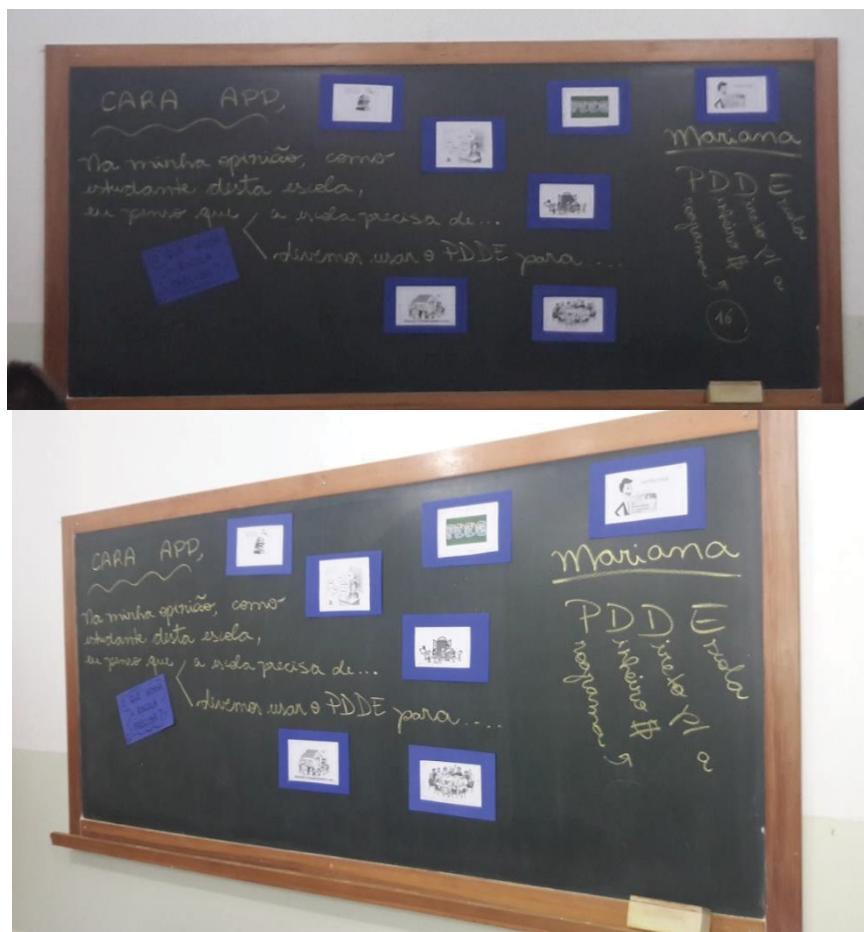
14. A sua escola possui PPP? Se sim, quando ele foi desenvolvido? Por quem? De que maneira? Com qual frequência ocorrem as discussões sobre ele? Há um modelo padrão encaminhado pela secretaria para desenvolvê-lo?

15. Você sabe se no PPP ou em outros projetos específicos de sua escola (se eles existem, favor citá-los), há explicitações/planejamento das necessidades de recursos financeiros para viabilizá-los?

## **BLOCO 6 - AUTONOMIA ESCOLAR E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR**

16. Quem realiza a prestação de contas destes recursos na escola?
17. Em sua escola, quem (que órgãos) decide(m) sobre a aplicação/utilização dos recursos financeiros? As pessoas da escola são informadas dos montantes dos recursos da escola? Se sim, de que forma? Comentários sobre a contribuição espontânea?
18. Você acha importante que toda a comunidade escolar saiba e participe da utilização e gestão destes recursos? Por quê?
19. Para você, quais são as **maiores dificuldades para se ampliar a participação** da comunidade escolar nas decisões sobre a escola e sobre seus recursos financeiros?
20. Em um processo de gestão democrática, a seu ver, qual seria a forma mais recomendada de escolha da direção escolar?
21. A forma de provimento ao cargo de dirigente escolar, adotada pela sua Secretaria de Educação, interfere na cultura escolar no que se refere à melhoria do ambiente, das condições de trabalho na escola e da ampliação da participação na gestão?

APÊNDICE 2: GRUPOS FOCAIS COM ESTUDANTES DAS ESCOLAS PARTICIPANTES DA PESQUISA PRÉ-TESTE



FONTE: Fotos registradas durante a realização da roda de conversa pré-teste com alunos da EMEB 1

- Apresentação da pesquisadora e dos/as estudantes
- Tema da aula: “O que minha escola precisa? Como posso participar das decisões sobre minha escola?”
- Uso de figuras trazidas pela pesquisadora para ilustrar o tema, mostradas ao longo da discussão e posteriormente coladas na lousa.
- Vocês já ouviram falar que a escola de vocês é uma escola **municipal**, certo? O que isto significa mesmo?
- Se a escola é do município de São Bento do Sul, quem é a pessoa responsável por administrar/dirigir o município? Então, o prefeito ou a prefeita, certo? E se a cidade precisa de alguma coisa, como hospitais, escolas, estradas etc., de onde vem o dinheiro para a prefeitura fazer?
- Pois é... A prefeitura precisa de dinheiro pra gerar os serviços que nós, cidadãos, precisamos para viver aqui, então ela arrecada alguns impostos que pagamos por viver aqui no município de São Bento do Sul, e pega parte deste dinheiro dos impostos pra investir no serviços que a população daqui precisa, inclusive nas escolas do município. Sabe quantas

escolas municipais nosso município tem para administrar e cuidar? 10? 20 escolas? 30? São Bento não é uma cidade muito grande... Então, adivinhou quem disse 50!

- E a prefeitura usa/usou este nosso dinheiro dos impostos para construir essas escolas, para contratar e pagar os salários dos professores de vocês, dos funcionários da escola... Para o que mais? Para pagar a conta de água, de luz, comprar livros, móveis, merenda... Enfim, parte do dinheiro que a prefeitura arrecada dos nossos impostos é o que vai para a secretaria de educação da prefeitura e de lá eles compram e gastam com tudo que nossa escola precisa. Então, não somos nós que decidimos em que vão gastar... Chega tudo pronto pra gente na escola, eles que decidem aonde construir, quantas salas, o que comprar, aonde comprar, e compram tudo que acham necessário, como as carteiras, as lousas, só que eles acabam não perguntando o que a gente realmente quer, precisa ou gostaria que a escola fosse, que a escola tivesse... Por isso que a gente tem que se envolver na escola, para cobrar que tudo funcione bem e tentar buscar formas de participar destas decisões da prefeitura sobre a escola, que é nossa e deveria ser a nossa cara – de todos os professores, alunos, funcionários..
- Mas, mesmo assim, vocês sabiam que não a prefeitura, mas outra direção, a do governo federal (lá onde trabalhava a nossa presidenta e agora trabalha o atual presidente) criou há muitos anos atrás um programa que envia um dinheirinho pra própria conta bancária da escola, que ela mesma pode decidir em que gastar?
- Com esse programa, há mais de vinte anos (desde 1995) que a escola pública recebe um dinheirinho todo ano, que é bem pouquinho, mas que já ajuda muito, pra própria escola (e não a prefeitura) poder escolher quais materiais precisa comprar e quais serviços realizar. Por exemplo, a escola pode escolher se precisa contratar alguém pra pintar o parquinho, ou se vai comprar mais bolas para as aulas de educação física, quais bolas de quais esportes precisa comprar, ou se vai comprar fantasias pra fazer uma peça de teatro, ou se vai comprar instrumentos musicais pra fazer uma banda com os alunos da escola, ou se vai comprar tintas e aventais para as aulas de artes, ou alguns microscópios para fazer um laboratório de ciências, ou quem sabe até alguns aparelhos de som e microfone para criar uma estação de rádio para os alunos da escola, ou se vai ter que gastar o dinheiro do PDDE pra desentupir a calha do telhado, ou pra trocar a porta que quebrou, a janela que trincou, ou quem sabe pra arrumar a descarga do banheiro...
- Então, este programa tem um nome bem fácil: ele é chamado PDDE, Programa Dinheiro Direto na Escola, vocês já tinham ouvido falar dele? Ele já tem mais de 20 anos! Já foram convidados a participar das decisões sobre o PDDE?
- E quem será daqui da escola que é convidado para decidir em que gastar com o valor (um “valorzinho”) desse programa? (É bem pouquinho mesmo..., Mas já é alguma coisa que vocês podem decidir em como gastar...)
- A escola de vocês tem uma Associação de Pais e Professores, não tem? Então, o dinheirinho do PDDE é passado todo ano, ele vem lá de Brasília (se é de Brasília, ele vem do governo federal ou municipal?), e é depositado diretamente na conta de um banco aqui de São Bento, no nome da escola, da Associação de Pais e Professores da escola. E fica lá no banco. Aí são os membros desta associação que decidem em quê que a escola precisa gastar, com um cartão.

- Ou seja, a escola decide, numa reunião entre os familiares, pais, mães, professores, as? Você acha que alguma ou algum representante dos alunos da escola, poderia participar dessa reunião e falar a opinião dos alunos sobre o que escola precisa? Se a escola te convidasse para ir a esta reunião, para ajudá-los a decidirem em que gastar, o que você iria sugerir?
- Então agora, eu gostaria de propor uma atividade para vocês: imaginem que a escola (APP) convidou vocês para decidirem em que gastar com o dinheiro que vai chegar do PDDE neste ano... O que vocês acham que a escola precisa? A ideia é que vocês façam um desenho do que você pensa que a escola precisa, e se der tempo, poder fazer uma lista também, de todos os materiais e das reformas que você acha que sua escola precisa. Pode colocar o que quiserem. O que acha que a escola precisa?
- Surgiu a ideia de escrever uma carta para a APP. Quem quiser pode fazer então esta carta, como podemos começar? “Querida APP, na minha opinião, como aluno/a desta escola, a nossa escola precisa de.../poderia usar o PDDE para...”. Pode assinar com o nome, mas se não quiser se identificar, não precisa.
- Vocês podem desenhar coisas que vocês acham que os professores poderiam precisar para as aulas e as atividades com vocês. Precisa de materiais específicos para cada disciplina, de cada professor? Precisa de reformas na escola? O que será que os professores e os alunos precisam para tornar as atividades da escola mais divertidas e deixar o aprendizado melhor? Vocês acham que a escola precisa reformar algum ambiente, alguma sala, algum móvel? Quais?
- Vou pedir então para fazerem um desenho nesta carta, para ficar bem fácil de entender o que você quer para a escola, e fazerem uma lista, com tudo que quiserem escrever sobre o que conversamos. Temos 10, 15 minutos para fazer esta carta. E assim que terminarmos, vamos fazer uma roda de conversa para vocês contarem para a turma toda o que pensaram, combinado?

### APÊNDICE 3: ENQUETE ONLINE SOBRE O PDDE E A GESTÃO FINANCEIRA ESCOLAR – ÂMBITO NACIONAL



## Pesquisa sobre gestão financeira escolar e avaliação do PDDE como política pública

Formulário anônimo, a ser preenchido pelos/as presidentes das Unidades Executoras e/ou diretores/as das escolas públicas de educação básica, pólos da Universidade Aberta do Brasil e escolas privadas de educação especial que são beneficiárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sendo apenas 01 formulário por escola/instituição de ensino, a fim de colaborar com a coleta de dados para a pesquisa acadêmica intitulada "Os impasses e as possibilidades que envolvem a gestão financeira da escola pública: uma avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola".

Pesquisa desenvolvida pela Profa. Msa. Mariana Peleje Viana (Universidade de São Paulo), doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), orientanda do Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, do Departamento de Planejamento e Administração Escolar (DPLAE-UFPR).

Contato: [pesquisa.pdde.ufpr@gmail.com](mailto:pesquisa.pdde.ufpr@gmail.com)

CV Lattes da pesquisadora: <http://lattes.cnpq.br/6475123523669454>

\* Required

### Caracterização da Instituição de Ensino beneficiária do PDDE

Formulário inicial, para uma breve caracterização da instituição respondente. O preenchimento leva em torno de NO MÁXIMO 2 MINUTOS.

#### 1. 1. Qual a dependência administrativa de sua Unidade Executora? \*

*Check all that apply.*

- ☐ Municipal.
- ☐ Estadual.
- ☐ Federal.
- ☐ Privada - de educação especial.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

#### 2. 2. Com base na legislação do PDDE, qual das alternativas abaixo melhor caracteriza a escola/instituição de ensino em que atua? \*

*Check all that apply.*

- ☐ Escola URBANA, COM Unidade Executora (UEX) própria.
- ☐ Escola URBANA, SEM Unidade Executora (UEX) própria.
- ☐ Escola RURAL, COM Unidade Executora (UEX) própria.
- ☐ Escola RURAL, SEM Unidade Executora (UEX) própria.
- ☐ Polo presencial da Universidade Aberta do Brasil (UAB)
- ☐ Escola privada de educação especial (com Entidade Mantenedora).
- ☐ Other: \_\_\_\_\_



**3. 3. Qual a Unidade da Federação a que pertence sua escola? \****Mark only one oval.*

- ☐ Acre - AC
- ☐ Alagoas - AL
- ☐ Amazonas - AM
- ☐ Amapá – AP
- ☐ Bahia – BA
- ☐ Ceará – CE
- ☐ Distrito Federal – DF
- ☐ Espírito Santo – ES
- ☐ Goiás – GO
- ☐ Maranhão – MA
- ☐ Mato Grosso – MT
- ☐ Mato Grosso do Sul – MS
- ☐ Minas Gerais – MG
- ☐ Pará – PA
- ☐ Paraíba – PB
- ☐ Paraná – PR
- ☐ Pernambuco – PE
- ☐ Piauí – PI
- ☐ Rio de Janeiro – RJ
- ☐ Rio Grande do Norte – RN
- ☐ Rio Grande do Sul – RS
- ☐ Rondônia – RO
- ☐ Roraima – RR
- ☐ Santa Catarina – SC
- ☐ São Paulo – SP
- ☐ Sergipe – SE
- ☐ Tocantins – TO

**4. 4. Quais etapas e modalidades da educação básica sua escola atende? (É possível escolher mais de uma alternativa) \***

*Check all that apply.*

- ☐ Educação Infantil - creche.
- ☐ Educação Infantil - pré-escola.
- ☐ Ensino Fundamental - anos iniciais
- ☐ Ensino Fundamental - anos finais
- ☐ Ensino Médio
- ☐ Educação Especial
- ☐ Educação de Jovens e Adultos (EJA)
- ☐ Educação Escolar Indígena
- ☐ Educação do Campo
- ☐ Educação Escolar Quilombola
- ☐ Educação Profissional
- ☐ Escola de Ensino em Tempo Integral

**5. 5. Qual a quantidade de matrículas, aproximadamente, de sua escola? \***

*Mark only one oval.*

- ☐ 1 a 49 alunos matriculados (sem UEx própria)
- ☐ 50 a 100
- ☐ 101 a 200
- ☐ 201 a 300
- ☐ 301 a 400
- ☐ 401 a 500
- ☐ 501 a 600
- ☐ 601 a 700
- ☐ 701 a 800
- ☐ 801 a 900
- ☐ 901 a 1.000
- ☐ 1.001 a 1.200
- ☐ 1.201 a 1.500
- ☐ 1.501 a 2.000
- ☐ Mais de 2.000

**6. 6. Existem outras fontes de recursos financeiros para a escola, além daqueles provenientes do PDDE e suas ações agregadas? (É possível escolher mais de uma alternativa). \***

*Check all that apply.*

- ☐ Não, não há outras fontes de recursos financeiros da escola, somente os transferidos por meio do PDDE e suas ações agregadas.
- ☐ Sim, os recursos provenientes de contribuições espontâneas e doações.
- ☐ Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO ESTADUAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- ☐ Sim, de outros procedimento(s)/programa(s) do GOVERNO MUNICIPAL, que transfere(m) dinheiro diretamente para outra conta bancária da escola.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

**7. 7. No caso de existência de outro(s) programa(s)/procedimento(s) que transferem dinheiro para sua escola, você poderia informar quais são? (Exemplo: Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), da prefeitura de São Paulo; verba para Despesa Miúda e de Pronto Pagamento (DMPP), do governo do estado de São Paulo). Resposta não obrigatória.**

---



---



---



---



---

**8. 8. Ainda no caso de existência de recursos financeiros de outras fontes, com quais afirmações você concordaria? (É possível escolher mais de uma alternativa). Resposta não obrigatória.**

*Check all that apply.*

- ☐ Arrecadar recursos financeiros por meio de doações, festas, rifas etc. causa constrangimento à comunidade escolar e exige grandes esforços de tempo e energia por parte da escola.
- ☐ Há choque de informações entre procedimentos distintos para o uso de recursos de fontes diferentes (municipais/estaduais ou de doações), o que torna a gestão financeira escolar e a prestação de contas mais complexa.
- ☐ A escola recebe outros recursos governamentais (municipais/estaduais) com repasses fragmentados, sem regularidade, critérios e/ou frequência bem definidos, o que sobrecarrega e dificulta a gestão financeira da escola.
- ☐ Deveria haver uma articulação entre as ações federais e estaduais/municipais para a gestão e a prestação de contas dos recursos transferidos às escolas.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

**9. 9. Em sua opinião, qual o percentual que o PDDE representa diante do total de recursos administrados pela sua escola, aproximadamente? \***

*Mark only one oval.*

- ☐ de 0% a 25%
- ☐ de 26% a 50%
- ☐ de 51% a 75%
- ☐ de 76% a 90%
- ☐ De 91% a 100%

10. **10. Indicação do código INEP da Instituição de Ensino, para possibilitar pesquisas futuras com cruzamento de microdados do INEP, garantindo o anonimato do respondente (resposta não obrigatória):**
- 

## Enquete sobre o PDDE e a gestão financeira escolar

---

A enquete possui 21 questões e leva em torno de NO MÁXIMO 10 MINUTOS para ser preenchida. Agradecemos desde já por sua colaboração, que será muito importante para nossa pesquisa.

11. **1. Quais as maiores dificuldades, em sua opinião, na gestão dos recursos do PDDE? (É possível escolher mais de uma alternativa). \***

*Check all that apply.*

- ☐ Relação com a comunidade escolar e dificuldades em promover maior participação.
- ☐ Falta de conhecimento técnico para lidar com a prestação de contas (complexidade na execução dos recursos).
- ☐ Falta de autonomia pedagógica para desenvolver projetos didáticos e político-pedagógicos que sejam específicos da nossa própria realidade escolar.
- ☐ Falta de autonomia financeira, devido à insuficiência dos recursos financeiros transferidos pelo PDDE.
- ☐ Falta de regularidade nas datas dos repasses dos recursos do PDDE e/ou de suas ações agregadas, o que dificulta a organização da escola.
- ☐ Problemas envolvendo o Banco do Brasil.
- ☐ Problemas envolvendo a comunicação com o órgão da Secretaria Municipal/Estadual de Educação responsável pelas orientações quanto aos recursos do PDDE.
- ☐ Problemas envolvendo o atendimento do departamento responsável pelo PDDE no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

12. **2. Um dos objetivos legais do PDDE é o de oferecer assistência financeira para as escolas públicas focando a melhora de suas infraestruturas física e pedagógica. Em sua opinião, o PDDE cumpre com este objetivo, na escola em que atua? \***

*Check all that apply.*

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

13. **3. Em sua opinião, houve falta de recursos financeiros para viabilizar os projetos pedagógicos da escola/instituição em que atua, nos últimos anos? \***

*Check all that apply.*

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

14. **4. Em sua opinião, houve falta de recursos financeiros na escola para custear pequenas reformas e manutenção predial, nos últimos anos? \***

*Check all that apply.*

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

15. **5. Qual você diria ser o maior e mais frequente gasto feito pela gestão de sua escola com os recursos do PDDE? (somente uma opção) \***

*Check all that apply.*

- ☐ Material de consumo: pedagógico e expediente (material de apoio pedagógico, esportivo, papelaria, materiais para secretaria, processamento de dados etc.)
- ☐ Material de consumo: manutenção e estrutura (material de limpeza, produtos para higienização, material elétrico, material para construção e para manutenção em geral)
- ☐ Serviços: pedagógicos e culturais (contratação de peça de teatro infantil, apresentação de projetos pedagógicos, aluguel de brinquedos, cursos para formação de professores, transporte para excursões)
- ☐ Serviços: manutenção e estrutura (serviços de alvenaria, marcenaria, hidráulicos, contábeis, de pintura, reparos, de chaveiro, confecção de mobiliário, entre outros)
- ☐ Material permanente: pedagógico (materiais permanentes a serem incorporados como bens da escola, equipamentos para projetos didáticos, materiais de áudio, foto, mídia etc.)
- ☐ Material permanente: estrutura (materiais permanentes a serem incorporados como bens da escola, equipamentos para serviço de limpeza e manutenção, mobiliário etc.)
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

16. **6. Há uma exigência legal de que toda escola, para receber verbas governamentais, deve ter uma Unidade Executora para gerir estes recursos (as associações escolares, como a Associação de Pais, Professores e Funcionários, Associações de Pais e Mestres ou o Conselho de Escola, por exemplo). No entanto, para além dessa exigência, no seu entendimento, o papel que esse órgão desenvolve na escola é... \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) imprescindível.
- ☐ (B) importante.
- ☐ (C) secundário.
- ☐ (D) irrelevante.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

17. **7. Em sua escola, quem (que órgãos) decide(m) sobre a utilização dos recursos financeiros? \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) A direção.
- ☐ (B) A coordenação pedagógica.
- ☐ (C) A direção e a coordenação pedagógica.
- ☐ (D) A Associação de Pais e Professores (APP) / Associação de Pais e Mestres (APM) / Associação de Pais Professores e Funcionários (APPF).
- ☐ (E) O Conselho de Escola (CE).
- ☐ (F) A APP (ou nome equivalente) em conjunto com o CE.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_



18. **8. Em sua opinião, a transferência de recursos financeiros diretamente para a escola pode agir como um indutor capaz de promover maior participação da comunidade escolar em sua gestão? \***

*Check all that apply.*

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

19. **9. No que se refere à autonomia escolar, qual das situações seguintes mais se aproxima da realidade vivenciada na escola em que você atua? \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) A autonomia escolar tem sido decretada pela administração central e regional, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar.
- ☐ (B) A escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder.
- ☐ (C) A autonomia escolar ainda não se constitui como preocupação central para os segmentos da escola, portanto, a escola não tem implementado ações efetivas na busca de maior autonomia.
- ☐ (D) A unidade escolar é autônoma, possuindo as condições políticas administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

20. **10. Um dos objetivos legais do PDDE é contribuir para a auto-gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Com quais das afirmações abaixo você se identificaria quanto a este objetivo? (É possível escolher mais de uma alternativa.) \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) O PDDE contribui com todos os planos da auto-gestão escolar (financeiro, administrativo e pedagógico).
- ☐ (C) O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano FINANCEIRO, pois o uso de seus recursos ainda obedece regras arbitrárias quanto à possibilidade de gasto, além de que o valor dos repasses é insuficiente mesmo para as demandas suplementares da escola, que se vê obrigada a realizar gastos sempre muito similares, para seu funcionamento cotidiano. Sendo assim, o envio de seus recursos não promove um plano financeiro verdadeiramente autônomo.
- ☐ (B) O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano ADMINISTRATIVO, pois o envio de seus recursos não contribui para uma administração mais específica da escola, conforme suas próprias necessidades. As ações da escola continuam sendo impostas pelos órgãos superiores, não havendo condições para promover um plano administrativo autônomo de fato.
- ☐ (D) O PDDE não contribui para a auto-gestão escolar no plano DIDÁTICO, pois os gastos realizados com seus recursos são, em sua maioria, infraestruturais, em materiais de limpeza, expediente ou papelaria. Pouco ou nada sobra do PDDE para deliberação junto ao corpo docente, não havendo possibilidade de elaborar e implementar projetos pedagógicos específicos, que demandariam um volume maior de recursos. Sendo assim, o programa não contribui para uma verdadeira autonomia didática da escola.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

21. **11. A comunidade escolar (pais/responsáveis, professores/as, funcionários/as e estudantes) é informada sobre a existência do PDDE e convidada a participar sobre as decisões quanto aos seus destinos? \***

*Check all that apply.*

☐ (A) Sim. Estudantes, professores/as, funcionários/as são convidados/as a participar destas decisões por meio de várias maneiras, tais como: reuniões abertas da APP/APM ou do CE, assembleias ou listas de prioridades de compra, divulgadas para toda a escola nos murais e outros espaços de fácil visualização.

☐ (B) Sim, a divulgação da existência do PDDE é feita no espaço da escola (murais etc.), mas as discussões e decisões sobre seus destinos ocorrem apenas durante as reuniões fechadas da APP/APM, exclusivamente para as pessoas que integram esta associação.

☐ (C) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo, mas professores/as são convidados/as a participar destas decisões caso sejam integrantes da APP/APM.

☐ (D) Não, o PDDE não é divulgado à comunidade como um todo. As decisões sobre o uso de seus recursos ocorrem majoritariamente no âmbito da direção da escola, passando pela APP/APM apenas para aprovação e burocracias finais, necessárias à aprovação da prestação de contas.

☐ Other: \_\_\_\_\_

22. **12. Na escola em que você atua, a participação da comunidade escolar (pais/responsáveis, professores/as, funcionários/as e estudantes) pode ser avaliada como... \***

*Check all that apply.*

☐ (A) ótima.

☐ (B) boa.

☐ (C) regular.

☐ (D) fraca.

☐ (E) inexpressiva.

☐ Other: \_\_\_\_\_

23. **13. Para você, qual a maior dificuldade para se ampliar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre os recursos financeiros da escola? (É possível escolher mais de uma alternativa). \***

*Check all that apply.*

☐ (A) Falta de interesse por parte da comunidade escolar como um todo.

☐ (B) Falta de interesse por parte da APP (Unidade Executora) para incluir os assuntos financeiros da escola em outros espaços e canais de participação escolar.

☐ (C) Falta de tempo hábil por parte da direção e da APP (Unidade Executora) para divulgar sobre o PDDE (e outras possíveis fontes de recursos), sem conseguir dar maior visibilidade às possibilidades de gastos e de participação.

☐ (D) Dificuldade em conciliar os horários de disponibilidade para reuniões coletivas entre os diferentes segmentos da escola (pais, professores/as, funcionários/as, estudantes).

☐ (E) Falta de recursos financeiros, pois com repasses de valores tão baixos e com tão pouca frequência, não há necessidade de ampliar a participação, já que os gastos são, geralmente, os mesmos.

☐ Other: \_\_\_\_\_



Pesquisa sobre gestão financeira escolar e avaliação do PDDE como política pública

24. **14. Em seu entendimento, a participação dos/as estudantes nos processos decisórios da escola, incluindo sobre o uso de seus recursos financeiros, \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) é primordial, pois pode aumentar a identificação do/a estudante com os processos e atividades escolares, contribuindo para o seu interesse sobre os saberes científicos e para redução das taxas de evasão.
- ☐ (B) é importante, pois constitui-se como um laboratório de aprendizagem da função política da educação e de aprendizado do jogo democrático.
- ☐ (C) é secundária, pois ao estudante compete primeiro cumprir as deliberações e as normas escolares.
- ☐ (D) não é foco de ação da escola, porque a escola não é espaço de formação e atuação política, constituindo-se, prioritariamente, em lugar de aprendizagem dos saberes científicos.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

25. **15. A escola em que você atua elaborou Projeto Político Pedagógico (PPP) neste ano de 2018? \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) Sim.
- ☐ (B) Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

26. **16. Qual das alternativas abaixo melhor representa a forma como foi desenvolvido o atual PPP da escola? \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) A partir do modelo dos anos anteriores e do regimento escolar.
- ☐ (B) A partir do modelo encaminhado pela Secretaria da Educação.
- ☐ (C) Pela equipe de professores e técnicos da escola.
- ☐ (D) Por mim, com base em minha experiência anterior.
- ☐ (E) Os professores elaboraram uma proposta e, com base nela, escrevi a versão final.
- ☐ (F) Não sei como foi desenvolvido.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

27. **17. Qual a periodicidade das discussões sobre o eixo norteador (concepções, prioridades, objetivos) do PPP da escola? \***

*Check all that apply.*

- ☐ (A) Mensal.
- ☐ (B) Bimestral.
- ☐ (C) Semestral.
- ☐ (D) Anual.
- ☐ (E) Bienal.
- ☐ (F) Não há definição quanto ao período.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

**28. 18. No PPP, há planejamento orçamentário para viabilizar seus objetivos? \****Check all that apply.*

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

**29. 19. Sua escola solicita a colaboração das famílias dos/as alunos/as com o pagamento de contribuições espontâneas? \****Check all that apply.*

- ☐ Sim, mensalmente, com sugestão de valor.
- ☐ Sim, bimestralmente, com sugestão de valor.
- ☐ Sim, semestralmente, com sugestão de valor.
- ☐ Sim, anualmente, porém sem sugestão de valor.
- ☐ Não.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

**30. 20. A Constituição Federal de 1988 garante a gratuidade do ensino público (art. 206), mesmo assim, é permitida a contribuição espontânea na forma de doações para as associações escolares. Você é a favor ou contra que a escola solicite a colaboração das famílias com o pagamento de contribuições espontâneas? \****Check all that apply.*

- ☐ Contra.
- ☐ A favor.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

**31. 21. O último objetivo legal do PDDE é o de contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Com qual das alternativas abaixo você mais se identifica, em relação a este objetivo? \****Check all that apply.*

- ☐ (A) Penso que o PDDE cumpre com este objetivo, pois o uso dos seus recursos é destinado a melhorias infraestruturais e pedagógicas da escola, o que contribui diretamente para a elevação dos índices de desempenho da educação básica.
- ☐ (B) Penso que o PDDE NÃO cumpre com este objetivo, pois a maior parte dos gastos feitos com seus recursos é com despesa de manutenção infraestrutural, o que não contribui diretamente para a elevação dos índices de desempenho da educação básica.
- ☐ (C) Penso que a qualidade da educação básica não pode ser avaliada apenas conforme a medida do desempenho de estudantes em avaliações nacionais, aplicadas de forma uniformizada. Sendo assim, o uso dos recursos do PDDE é indiferente à este objetivo.
- ☐ Other: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE 4: BASE LEGAL DAS AÇÕES AGREGADAS DO PDDE, POR ORDEM CRONOLÓGICA

Atleta na Escola	Resolução nº 11, de 07/05/2013	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, que tenham estudantes na faixa etária de 12 a 17 anos matriculados no ensino fundamental e/ou médio, a fim de favorecer a disseminação da prática esportiva e o desenvolvimento de valores olímpicos e paraolímpicos entre os jovens e adolescentes, numa perspectiva de formação educativa integral que concorra para a elevação do desempenho escolar e esportivo dos alunos, no âmbito do Programa de Formação Esportiva Escolar.
Escola Acessível	Resolução nº 19, de 21/05/2013	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal da educação básica, com matrículas de alunos público alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular, que tenham sido contempladas com salas de recursos multifuncionais.
Escola do Campo	Resolução nº 32, de 02/08/2013	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo, que tenham estudantes matriculados nas escolas de educação básica, a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física dessas unidades educacionais, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.
Água na Escola	Resolução nº 33, de 09/08/2013	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE a escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica, localizadas no campo, a fim de garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas.
PDE Escola	Resolução nº 49, de 11/12/2013	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE a escolas públicas da educação básica para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).
Mais Cultura na Escola	Resolução nº 04, de 31/03/2014	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental e médio registrados no censo escolar do ano anterior ao do atendimento, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais, por intermédio do Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador.
Escola Sustentável	Resolução nº 18, de 03/09/2014	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE a escolas públicas da educação básica, a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares.
Ensino Médio Inovador	Resolução nº 04, de 25/10/2016	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE a escolas públicas estaduais e do Distrito Federal, a fim de apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras, em conformidade com o Programa Ensino Médio Inovador.
Novo Mais Educação	Resolução nº 05, de 25/10/2016	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação.
Ação Emergencial para o RJ	Resolução nº 18, de 27/12/2017	Autoriza a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais e estaduais do estado do Rio de Janeiro, para apoiar a realização, especialmente nos finais de semana, de atividades complementares de acompanhamento pedagógico e/ou nos campos das artes, cultura, esporte e lazer, no âmbito do Programa Emergencial de Ações Sociais para o Estado do Rio de Janeiro e os seus municípios.
Mais Alfabetização	Resolução nº 07, de 22/03/2018	Autoriza a destinação de recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares PDDE, às unidades escolares públicas municipais, estaduais e distritais que possuam estudantes matriculados no 1º ano ou no 2º ano do ensino fundamental regular, por intermédio de suas Unidades Executoras Próprias - UEx, a fim de garantir apoio adicional ao processo de alfabetização, no que se refere à leitura, escrita e matemática, no âmbito do Programa Mais Alfabetização.

FONTE: Elaborado pela autora com base no material de estudo de capacitação técnica oferecido pelo FNDE, disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/programas/pdde/area-para-gestores/consultas>. Acesso em 01 set. 2018.



## ANEXOS

### ANEXO 1: BOLETINS INFORMATIVOS DO FNDE PARA DIVULGAR E SANAR DÚVIDAS SOBRE O CARTÃO PDDE



# Boletim Informativo

# Dicas PDDE

Boletim nº 2 - Edição 6 - Ano 2
Brasília, julho de 2017

**EDITORIAL**  
**Mais agilidade, segurança e controle na gestão do PDDE.**

O FNDE procura sistematicamente implementar medidas inovadoras que contribuam para racionalizar procedimentos, modernizar a gestão e prevenir ocorrências de malversação de recursos de seus programas e ações.

A novidade agora é o **Cartão PDDE**, moderna forma de pagamento a ser adotada pelas entidades beneficiárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e de suas Ações Agregadas.

Essa inovadora forma de pagamento - tema principal desse boletim - representa importante passo para proporcionar mais agilidade na efetivação dos pagamentos, mais segurança na realização de transações bancárias, mais controle sobre a destinação dada aos recursos e mais celeridade na prestação de contas do PDDE e de suas Ações Agregadas.

Para possibilitar melhor ajustamento do novo modelo às diversas realidades do país, nos próximos meses, versão experimental do **Cartão PDDE** será implantada no Estado do Espírito Santo e no Distrito Federal. A expectativa é que, em breve, a nova metodologia seja adotada em todo país.

### Cartão PDDE chega às UEx do DF e Espírito Santo

Uma nova ferramenta vai facilitar a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e aprimorar o controle sobre o uso dos recursos. Trata-se do Cartão PDDE, que será inicialmente emitido para as Unidades Executoras Próprias (UEx) representativas de escolas urbanas da rede estadual do Distrito Federal e Espírito Santo e, posteriormente, distribuído às demais UEx ([clique aqui e consulte a relação das UEx que estão participando dessa fase](#)).

Por meio do cartão, as UEx poderão realizar pagamentos, transferências eletrônicas, emitir ordens de pagamento, realizar saques e retirar extratos nos Terminais de Autoatendimento do Banco do Brasil. O limite para saques, transferências e ordens de pagamento será de R\$ 800 por dia, R\$ 2 mil por mês e R\$ 8 mil por ano. Não será permitido utilizar o cartão para compras por telefone ou pela internet, ou no exterior, tampouco a prazo ou parceladas.

Todas as transações realizadas com o cartão serão registradas em demonstrativo bancário, com a identificação dos fornecedores ou prestadores de serviços favorecidos - exceto no caso de pagamentos em espécie - propiciando maior transparência na gestão dos recursos do programa e melhor acompanhamento pelos órgãos e setores de controle e monitoramento.

Os recursos serão automaticamente aplicados em fundos



de investimento de curto prazo, com resgate automático. Assim, à medida que as operações financeiras forem sendo realizadas, as quantias necessárias para garantir-lhes provisão serão liberadas, até o limite dos saldos existentes.

As UEx selecionadas para participar do projeto-piloto estão recebendo aviso de que o cartão está disponível na agência onde foi aberta a conta específica do Cartão PDDE. O(s) membro(s) da UEx com atribuições estatutárias para esse fim deverá(ão) se apresentar na referida agência, com os documentos necessários para atualização cadastral e habilitação da UEx para uso do Cartão PDDE.

**Atenção!** Nesta etapa inicial de teste será emitido cartão apenas para movimentação de recursos creditados na conta específica do PDDE. A emissão do cartão para as Ações Agregadas ao programa será realizada, posteriormente, em data a ser divulgada.

### Documentação que deverá ser apresentada ao Banco do Brasil

**Atualização Cadastral**

- Atos constitutivos da entidade (Estatuto Social, Ata de Eleição/Nomeação dos Dirigentes em vigor e alterações posteriores).
- Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa jurídica (CNPJ) da entidade.
- Comprovante de endereço da entidade.
- Declaração de Ausência de Faturamento ([clique aqui](#)).
- Documentos de identificação da(s) pessoa(s) autorizada(s) a movimentar recursos da entidade (RG e CPF).
- Comprovante de endereço da(s) pessoa(s) autorizada(s) a movimentar recursos da entidade.

**Habilitação para uso do Cartão PDDE**

- Formulário de Abertura de Conta Corrente do Cartão (disponível na agência).
- Termo de Adesão ao Fundo de Investimento BB CP Supremo Setor Público (disponível na agência).
- Termo de Autorização para Envio de Informações ao FNDE ([clique aqui](#)).

## Estatuto das UEx e o Cartão PDDE: têm relação?

Uma das etapas mais importantes para viabilizar a utilização do Cartão PDDE é verificar se no Estatuto Social da entidade beneficiária há algum impedimento para adoção dessa nova forma de pagamento.

Primeiramente, deve-se verificar se o Estatuto da entidade permite que seus recursos sejam movimentados **por meios eletrônicos**. Caso exista algum dispositivo no Estatuto determinando, por exemplo, que a movimentação dos recursos se realize **somente** por meio de cheques, a entidade deverá providenciar a alteração do Estatuto para retirar tal restrição. Sem a modificação, os recursos disponíveis na conta do Cartão PDDE não poderão ser utilizados.

Outro importante aspecto a ser observado é se o Estatuto da entidade possibilita que seus recursos sejam movimentados **por apenas um de seus representantes legais**. Isso porque, o Cartão PDDE é de uso pessoal e intransferível e, portanto, somente poderá ser utilizado por **um** representante legal da entidade.

Se o Estatuto estabelecer que a movimentação dos recursos deve ser efetivada, conjuntamente, por dois ou mais representantes legais da entidade, deve ser providenciada a alteração do dispositivo, de modo a possibilitar a movimentação *individual*. Se a alteração não for realizada, os recursos do Cartão PDDE também não poderão ser utilizados.

É importante ressaltar que a senha não poderá ser compartilhada ou repassada para nenhuma outra pessoa, nem mesmo para outro membro da UEx. Quebra no sigilo da senha, pode comprometer a segurança da conta, e favorecer ocorrências de irregularidades, como desvio de recursos.

### Alteração de Estatuto

Para realizar a alteração de Estatuto, a entidade deve observar o procedimento definido no próprio Estatuto.

No caso das UEx, em geral, o procedimento consiste, basicamente, em: a) realizar Assembleia Geral para deliberar sobre o assunto; e b) registrar em Ata as decisões do colegiado, inclusive, a nova redação a ser dada ao(s) dispositivo(s) do Estatuto ([clique aqui](#), para acessar modelo).

Concluídas essas etapas, a entidade já pode se dirigir a sua agência bancária para iniciar a habilitação para uso do Cartão PDDE.

Posteriormente, deve se dirigir ao Cartório, para realizar o registro dos documentos (Ata de alteração e novo Estatuto) e, por fim, regressar à agência para entregar a versão registrada.

## Leia a cartilha do Cartão PDDE e saiba tudo sobre como usar o seu cartão!

Para facilitar o uso do Cartão PDDE, o FNDE produziu cartilha que reúne as principais informações para cadastramento e uso desta nova forma de pagamento. [Clique Aqui](#) e acesse o material.



Em caso de dúvidas:  
[cartaopdde@fnde.gov.br](mailto:cartaopdde@fnde.gov.br)

## FNDE repassa R\$ 304,2 milhões pelo PDDE

Entre 29/06 e 12/07/2017, o FNDE realizou a liberação da primeira parcela de 2017 do PDDE. No total, foram transferidos R\$ 304,2 milhões, que beneficiarão 92,5 mil unidades escolares e 23,3 milhões de alunos de todos os estados brasileiros. Desses valores, 244,6 milhões para pagamento de despesas de custeio e 59,6 milhões para despesas de capital. O pagamento da segunda parcela deve ser efetivado durante o segundo semestre de 2017. Para consultar se sua entidade foi beneficiada, [clique aqui](#) consulte a Relação de Unidades Executoras Atendidas pelo PDDE (PDDEREx)





## Perguntas e Respostas



### 1. O que é o cartão PDDE?

Cartão na função débito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bandeira Visa, para uso em todo território brasileiro.

### 2. Em que o cartão PDDE pode ser usado?

Pagamento de materiais, bens e serviços diretamente em máquina leitora de cartão magnético dos estabelecimentos comerciais; realização de transferências para contas do Banco do Brasil (contas correntes e poupança); transferências para contas de outros bancos (Documento de Ordem de Crédito - DOC e Transferência Eletrônica de Disponibilidade - TED); emissão de ordens de pagamento; e saques em Terminais de Autoatendimento do Banco do Brasil (TAA).



### 3. Quem da UEx está autorizado a usar o Cartão PDDE?

A primeira via do cartão será emitida, automaticamente, na titularidade do presidente da entidade. Nesse caso, apenas ele estaria autorizado a utilizar o cartão para realizar as operações bancárias. Caso o Estatuto estabeleça que a movimentação dos recursos apenas pode ser



realizada de forma compartilhada com outro membro da entidade, deve ser realizada a alteração do Estatuto a fim de possibilitar a movimentação individual dos recursos, isto é, sem a necessidade de coparticipe.

Na hipótese de a entidade preferir que o portador do cartão seja outra pessoa com competência legal, mas que não seja seu presidente (por exemplo, o tesoureiro), a qualquer tempo, poderá ser feito cadastramento do novo portador e emissão de novo cartão.

### 4. O Cartão PDDE terá algum custo para seus usuários?

Não. O acordo do FNDE com Banco do Brasil isenta seus usuários de qualquer taxa ou anuidade.



### 5. O que fazer se o estabelecimento comercial não aceitar o Cartão PDDE?

O pagamento poderá ser feito por meio de transferências eletrônicas para a conta bancária do fornecedor/prestador (como DOC e TED). Se ele não tiver conta bancária, recomenda-se emitir ordens de pagamento. Na inviabilidade de uso desse meio, o pagamento poderá ser realizado por meio de saque. Em todo caso, devem ser respeitados os limites para essas modalidades de pagamentos.

### 6. A senha do Cartão PDDE pode ser alterada?

Sim. A qualquer tempo, a senha poderá ser alterada em qualquer agência do Banco do Brasil, desde que o titular do cartão se lembre da senha anterior. Se esquecer-la, somente poderá registrar outra senha na agência em que foi aberta a conta específica do PDDE ou da ação.

### Perguntas e Respostas

## 7. O que é Ordem de Pagamento\*? Como utilizá-la para pagamento de despesas?

Ordem de Pagamento é um tipo de transferência bancária em que o valor transferido fica disponível na agência bancária, para que o próprio beneficiário (fornecedor/prestador) efetive o saque. Quando for necessário realizar pagamentos para pessoas **que não possuem máquina leitora de cartão ou conta bancária**, recomenda-se a utilização dessa modalidade de pagamento.

Para utilizar esse meio, o representante da entidade deve se dirigir a um Terminal de Auto Atendimento do Banco do Brasil, ou acessar o Gerenciador Financeiro e selecionar a opção correspondente. Após realizar o procedimento, a entidade deve orientar o beneficiário a comparecer em qualquer agência do Banco do Brasil portando documento de identificação com foto, a fim de sacar o valor disponibilizado.

(\*) Por necessidade de ajustes, a funcionalidade está, temporariamente, indisponível. Assim que estiver plenamente habilitada, as UEx participantes do Projeto Piloto do Cartão PDDE serão informadas.

## 8. O que é Gerenciador Financeiro? Como obter acesso? Que transações podem ser realizadas por meio dessa ferramenta?

O Gerenciador Financeiro é um aplicativo do Banco do Brasil disponível para computadores, *tablets* e *smartphones*, que permite realizar consultas a saldo e extratos, ordens de pagamento e transferências eletrônicas pela internet. Para ter acesso ao aplicativo, é necessário assinar termo de adesão na sua agência de relacionamento e obter a senha que será utilizada para o acesso inicial. Para usar o Gerenciador Financeiro por meio de computadores e *tablets*, [clique aqui](#), ou acesse a página do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br) -> Pessoa Jurídica -> Empresas -> Gerenciador Financeiro). Para usar no seu *smartphone*, pesquise por "Gerenciador Financeiro Banco do Brasil" em sua loja virtual e instale o aplicativo gratuitamente.

## 9. Quando mudar o responsável pelo uso do Cartão PDDE, a senha deverá ser alterada?

Sim, o novo responsável deve solicitar ao Banco do Brasil o descredenciamento do antecessor, o bloqueio do cartão, outra senha e o seu credenciamento como novo operador. Ao cadastrar a nova senha, automaticamente, novo cartão será gerado.



## 10. Se o Cartão do PDDE for extraviado, furtado ou clonado como proceder?

O responsável pelo cartão deverá, imediatamente, comunicar a perda, furto ou clonagem e solicitar nova via do Cartão à agência do Banco do Brasil ou à Central de Atendimento do Banco do Brasil, pelo fone 4003-0107 (capitais e regiões metropolitanas) ou 0800.979.0107 (demais localidades). Recomenda-se, ainda, dirigir-se à agência bancária para registrar nova senha.

## 11. Os saldos de anos anteriores que as UEx têm em conta poderão ser movimentados por meio do Cartão PDDE?

Não. Os saldos do PDDE e de suas Ações Agregadas provenientes de anos anteriores não poderão ser movimentados por meio do Cartão PDDE. Nesse caso, a entidade deve continuar executando os valores por meio de formas eletrônicas de pagamento ou cheques.



### Perguntas e Respostas

#### 12. De que forma o uso do Cartão PDDE pode auxiliar o FNDE e as entidades no processo de prestação de contas?

O Banco do Brasil disponibiliza demonstrativo de todas as transações realizadas com o cartão PDDE, identificando os dados de cada transação, como data, valor, nome do estabelecimento comercial etc.



#### 13. O cartão PDDE poderá ser usado para realizar saques em Banco 24 horas?

Não, os saques somente poderão ser feitos nos Terminais de Auto Atendimento do Banco do Brasil (caixas eletrônicos), até os limites de R\$ 800,00 por dia, R\$ 2 mil por mês e R\$ 8 mil por ano.

#### 14. A UEx precisa solicitar ao FNDE para receber o Cartão PDDE?

Não. As entidades abrangidas pelo projeto piloto do Cartão PDDE foram selecionadas previamente pelo próprio FNDE, as quais serão comunicadas dos procedimentos específicos a serem adotados para utilização da nova forma de pagamento. Para saber as entidades abrangidas nesta primeira etapa do projeto, [clique aqui](#).

#### 15. As entidades que não receberem o Cartão PDDE, podem continuar pagando suas despesas por meio de cheques?

Sim. As entidades que não estão participando do projeto piloto do Cartão PDDE podem continuar utilizando os cheques para pagamentos de despesas. Vale lembrar que essas entidades também podem utilizar formas de pagamento eletrônico, como Transferências Eletrônicas de Disponibilidade (TED) e Documento de Ordem de Crédito (DOC) para conta dos fornecedores/prestadores.

#### 16. Minha UEx está participando do projeto piloto Cartão PDDE, mas ainda não recebeu os recursos do programa, o que ocorreu?

As UEx que não receberam os valores da primeira parcela do PDDE, repassada na última semana de junho do ano de 2017, podem estar enquadradas em uma das seguintes situações: 1º) estão inadimplentes com prestações de contas de recursos recebidos em anos anteriores; 2º) possuem outros cartões corporativos vinculados à mesma UEx; ou 3º) estão com problemas cadastrais junto ao Banco do Brasil. Para conferir qual a situação de sua entidade, [clique aqui](#).



Boletim Informativo  
**Dicas PDDE**

Este boletim é uma publicação da Coordenação de Acompanhamento de Manutenção Escolar (COAME), com a colaboração da Coordenação do Programa Dinheiro Direto na Escola (CODDE), ambas vinculadas à Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), do FNDE.

Para enviar dúvidas, sugestões, críticas ou elogios sobre o Boletim: [boletimpdde@fnde.gov.br](mailto:boletimpdde@fnde.gov.br).

Caso **não** queira continuar recebendo, [clique aqui](#).

Caso queira mudar o e-mail, [clique aqui](#).

Caso queira se cadastrar para receber, [clique aqui](#).

#### Sugestões de leitura:

- [Cartilha - Orientações para uso do Cartão PDDE](#)



Boletim Informativo

# Dicas PDDE

Boletim nº 3 - Edição 7 - Ano 2
Brasília, dezembro de 2017

**EDITORIAL**  
**A modernização continua.**

A expansão do **Cartão PDDE** constitui um dos principais esforços da atualidade para modernização da forma de gestão do PDDE.

Para além de mera modificação da forma de pagamento, a mudança abre as portas para uso dos mais avançados recursos tecnológicos para extração, migração e análise de dados, de maneira a acompanhar o andamento do PDDE em âmbito nacional.

A possibilidade de dispor de dados sobre cada despesa realizada com os recursos pelo FNDE, e a integração com outras fontes de informações (como sistemas de notas fiscais eletrônicas, por exemplo) permitirá outros futuros avanços como a identificação de falhas/irregularidades no curso da execução, instituição de mecanismos para prevenção de desvios, simplificação das prestações de contas - reduzindo o ônus para os entes federativos -, entre outros.

Modernizar a gestão das políticas educacionais, provendo instrumentos que favoreçam o controle da destinação dos recursos, constitui reafirmação de nosso compromisso de contribuir para o desenvolvimento da educação de nossas crianças.

## Cartão PDDE chega aos estados do Ceará e Goiás

O FNDE expande o alcance do projeto **Cartão PDDE** para mais entes da federação. Além do Distrito Federal e Espírito Santo, as redes municipais e estaduais dos estados do Ceará e Goiás, também, foram contempladas com a novidade no pagamento da segunda parcela do PDDE de 2017.

Na primeira etapa de implantação do **Cartão PDDE** este ano, foram abrangidas 385 UEx situadas no Distrito Federal e no Estado do Espírito Santo, oportunidade em que diversos avanços foram implementados. Nesta segunda fase, a previsão é alcançar 6.110 UEx com o **Cartão PDDE**.

A escolha de Goiás e Ceará para expansão do projeto baseou-se em levantamento realizado pelo Banco do Brasil que constatou nível avançado de utilização das ferramentas de autoatendimento digital - como o Gerenciador Financeiro -, o que deve favorecer o êxito da expansão nessas regiões.



O **Cartão PDDE** poderá ser utilizado para realização de pagamentos, diretamente em máquinas leitoras de cartão magnético dos estabelecimentos comerciais, bem como para fazer consultas a saldos e extratos, efetivação de transferências eletrônicas, ordens de pagamento e saques (em casos excepcionais) nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil.

A inovação visa proporcionar mais comodidade, agilidade e segurança nos pagamentos e facilitar os processos de execução, prestação de contas e controle do emprego das verbas.

[Confira aqui](#) a lista de entidades selecionadas para receber o cartão nessa etapa.

## Saiba tudo sobre como retirar e usar o Cartão PDDE!

Para facilitar o processo de retirada e uso do **Cartão PDDE**, recomendamos a leitura da [Cartilha - Orientações para uso do Cartão PDDE](#) que reúne as principais informações para cadastramento e uso desta nova forma de pagamento. Também é recomendável a leitura do [Boletim Dicas PDDE nº 2/2017](#) que traz uma série de orientações e esclarecimentos sobre o assunto.

Se ainda restarem dúvidas, não hesite em nos perguntar pelo e-mail: [cartaopdde@fnde.gov.br](mailto:cartaopdde@fnde.gov.br).





## FNDE repassa R\$ 442,8 milhões pelo PDDE

Em dezembro deste ano, o FNDE realizou a liberação da segunda parcela de 2017 do PDDE. No total, foram transferidos R\$ 442,8 milhões que beneficiaram cerca de 125 mil unidades escolares e 34,4 milhões de alunos em todo território nacional.

Desses valores, 354 milhões foram destinados à cobertura de despesas de custeio, isto é, destinados à contratação de serviços e aquisição de materiais de consumo necessários à manutenção das escolas. Para as despesas de

capital foram transferidos 88,7 milhões, os quais podem ser utilizados para compra de bens permanentes como mobiliário, eletrodomésticos, equipamentos de informática, eletroeletrônicos, entre outras.

Caso as entidades não tenham concluído a execução dos recursos em 2017, estes poderão ser reprogramados para utilização no ano seguinte. Para isso, basta informar na prestação de contas os valores que não puderam ser

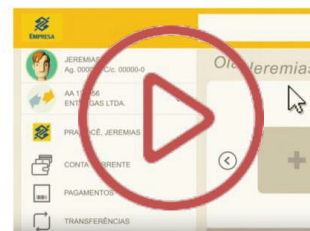
empregados e que devem ser reprogramados para uso em 2018.

É importante lembrar que a prestação de contas de todos os valores disponibilizados às UEx em 2017, inclusive de saldos de anos anteriores, deve ser elaborada e remetida à prefeitura/secretaria de estado (conforme o caso) até 31 de janeiro de 2018. As prefeituras/secretarias de estado, por sua vez, devem analisar e julgar as contas, e remeter os dados para o FNDE até 30 de abril de 2018.

## Você conhece o Gerenciador Financeiro do Banco do Brasil?

O Gerenciador Financeiro é um aplicativo do Banco do Brasil disponível para computadores, tablets e smartphones, que permite realizar consultas a saldo e extratos, emitir ordens de pagamento e efetivar transferências eletrônicas pela internet.

Quer saber mais sobre a ferramenta? Clique na figura ao lado e assista o vídeo explicativo. Procure seu gerente e solicite já seu acesso!



## Perguntas e Respostas

### Verifiquei que minha UEx possui duas (ou mais) contas correntes vinculadas ao PDDE "Básico", e ambas com recursos. O que fazer?

Por questões operacionais, devido ao fechamento de agências do Banco do Brasil e necessidade de abertura de novas contas para expansão do projeto piloto do **Cartão PDDE**, excepcionalmente, algumas entidades poderão estar com mais de uma conta para um mesmo programa.

Embora o FNDE já esteja adotando providências para futura unificação dessas contas, as entidades que se encontrarem nessa situação devem, desde já, buscar zerar a conta mais antiga, a fim de que esta seja encerrada futuramente. Para tanto, deve adotar uma das seguintes medidas: a) priorizar o emprego dos saldos da conta mais antiga, para depois iniciar a execução dos recursos disponíveis na nova conta; ou b) transferir o saldo da conta antiga para a conta mais atual, por meio de transferência bancária.

Vale lembrar que, em todo caso, a prestação de contas permanece sendo uma só e deve abranger os saldos de ambas as contas. Por exemplo, se a UEx possuía R\$ 1.200,00 numa conta, e R\$ 6.500,00 noutra, deve prestar contas do total, isto é, de R\$ 7.700,00.



Boletim Informativo  
**Dicas PDDE**

Este boletim é uma publicação da Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão de Programas (COMAG), com a colaboração da Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), ambas vinculadas à Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), do FNDE.

Para enviar dúvidas, sugestões, críticas ou elogios sobre o Boletim: [boletimpdde@fnde.gov.br](mailto:boletimpdde@fnde.gov.br).

Caso **não** queira continuar recebendo, [clique aqui](#).

Caso queira mudar o e-mail, [clique aqui](#).

Caso queira se cadastrar para receber, [clique aqui](#).

### Sugestões de leitura:

• [Cartilha - Orientações para uso do Cartão PDDE](#)

• [Boletim Dicas PDDE nº 02/2017](#)

ANEXO 2: AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM – CURSO DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA OFERECIDO  
PELO FNDE EM FLORIANÓPOLIS/SC, EM 30 E 31 DE AGOSTO DE 2018



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE APOIO À MANUTENÇÃO ESCOLAR  
COORDENAÇÃO DE MONITORAMENTO E APOIO À GESTÃO DE PROGRAMAS  
SBS - Q.2 - Bloco “F” - Edifício FNDE – 70070.929 – Brasília/DF  
Telefones: (61) 2022-5577

Avaliação

Conhecimentos técnicos sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

NOME:
CPF:
MUNICÍPIO POLO DO EVENTO:
DATA DE REALIZAÇÃO DO EVENTO:     /     /

Considerando seus conhecimentos técnicos sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), assinale: (V), para as alternativas **VERDADEIRAS** e (F), para as alternativas **FALSAS**.

1.Sobre a clientela do PDDE.

- a.() Apenas as escolas públicas podem ser beneficiadas pelos recursos do PDDE.
- b.() As escolas privadas são beneficiárias do PDDE, desde que ministrem educação especial e sejam mantidas por entidades filantrópicas, como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).
- c.()Para ter direito aos recursos do PDDE, as escolas públicas precisam ter alunos matriculados na educação básica, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.
- d.() Mesmo se uma escola for paralisada ou extinta, ela continua tendo direito aos recursos do PDDE.

2.Sobre as condições para receber os benefícios do PDDE.

- a.() As escolas públicas só podem receber recursos do PDDE se tiverem constituído suas Unidades Executoras Próprias (UEX), independentemente do número de alunos.

- b.() Entidades com inadimplências com prestações de contas do PDDE não podem receber os recursos do programa.
- c.() Todos os anos, as UEx devem atualizar seus cadastros, por meio do sistema PDDEWeb, para ter direito aos recursos do PDDE.
- d.() Se uma UEx está inadimplente apenas com a prestações de contas do Mais Educação, ela só deixa de receber os recursos do Mais Educação, não prejudicando os demais repasses do PDDE.
- e.() As escolas públicas com menos de 50 (cinquenta) alunos, que não possuem UEx, podem ser beneficiadas com os recursos do PDDE por meio de suas prefeituras/secretarias de estado de educação.
- f.() As mesmas condições de recebimento dos recursos das UEx são aplicáveis às Entidades Mantenedoras – EM (Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, Pestalozzi, etc.).

### 3. Sobre as finalidades dos recursos do PDDE.

- a.() Os recursos do PDDE podem ser utilizados na realização de manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da escola, aquisição de materiais de consumo, implementação de projetos pedagógicos, entre outras.
- b.() As entidades podem usar os recursos do PDDE para aquisição de gêneros alimentícios, a fim de melhorar a qualidade da alimentação escolar dos estudantes.
- c.() Os recursos do PDDE podem ser utilizados para construir salas de aulas, refeitórios e quadras esportivas ou outras obras de grande porte.
- d.() Não é permitido utilizar os recursos do PDDE para comprar livros que já foram distribuídos pelo FNDE, por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).
- e.() As UEx podem utilizar os recursos do PDDE para pagar despesas de cartório.
- f.() Excepcionalmente, os recursos do PDDE podem ser utilizados para pagar tarifas bancárias.
- g.() Os saldos remanescentes das contas do PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade podem ser utilizados em quaisquer das finalidades do PDDE.

### 4. Sobre os procedimentos para emprego os recursos do PDDE.

- a.() Segundo a Resolução nº 9/2011, a primeira etapa para execução dos recursos do PDDE é a realização das pesquisas de preços.

- b.() Não basta que a comunidade escolar participe da escolha das prioridades de gasto dos recursos do PDDE: é necessário registrar as deliberações no livro de atas da UEx e divulgar as decisões tomadas.
- c.() Em hipótese alguma, pode-se realizar despesas sem a realização prévia de, no mínimo, 3 (três) pesquisas de preços.
- d.() Segundo as normas do PDDE, as UEx devem realizar licitação, conforme a Lei 8.666/93, para compras superiores a R\$ 8.000,00.
- e.() O único critério a ser considerado para selecionar a melhor proposta de compra é o *menor preço*.
- f.() Deve-se evitar realizar pesquisas de preços nos mesmos fornecedores.
- g.() A legislação do PDDE não permite realizar compras pela internet.
- h.() Após receber a nota fiscal, resta apenas a necessidade de registrar nela o nome do recurso utilizado para pagar a despesa, conforme exemplo: “Pago com recursos do PDDE”.
- i.() Os cheques utilizados para pagar despesas com recursos do PDDE devem, necessariamente, ser nominais aos fornecedores ou prestadores de serviços.

#### 5. Sobre o Cartão PDDE.

- a.() Em 2018, todas as UEx representativas de escolas beneficiárias do PDDE utilizarão o Cartão PDDE.
- b.() As UEx que possuem o Cartão PDDE não podem mais solicitar talão de cheques para a respectiva conta bancária.
- c.() A única providência a ser tomada para retirar o Cartão PDDE é atualizar o cadastro no PDDEWeb.
- d.() Para retirar o Cartão PDDE, as UEx devem verificar se nos seus Estatutos há algum impedimento para a movimentação de recursos por meio eletrônico. Se existir, será necessário alterar o Estatuto.
- e.() Diferentemente do cheque, as compras com o Cartão PDDE não serão pagas com assinatura conjunta do presidente e tesoureiro da UEx: apenas um deles será portador do Cartão.
- f.() Se a UEx precisar alterar seu Estatuto para retirar o Cartão PDDE, é necessário registrá-lo primeiro em Cartório para depois levá-lo ao Banco.

#### 6. Sobre a classificação econômica dos recursos PDDE:

- a.() Os recursos de custeio podem ser utilizados para despesas de capital.

b.() Despesas com pequenas reformas e adequações no prédio escolar devem ser classificadas como despesas de *capital*.

c.() Sempre que há dúvida se uma despesa é de custeio ou capital deve-se consultar a Portaria nº 448, de 13/09/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

d.() Havendo divergência entre a classificação da despesa indicada na Portaria nº 448, de 13/09/2002 da STN, e o entendimento da prefeitura/secretaria de educação, deve-se observar o que estabelece a norma federal, pois os recursos do PDDE são federais.

#### 7.Sobre a aplicação financeira dos recursos do PDDE.

a.() Não há necessidade de manter os recursos em aplicação financeira se a entidade for utilizar os recursos rapidamente.

b.() Os recursos do PDDE devem ser aplicados, preferencialmente, em fundos de curto prazo, para assegurar liquidez diária dos rendimentos.

c.() Os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser, obrigatoriamente, utilizados em despesas de custeio relacionadas ao PDDE.

#### 8.Sobre o controle patrimonial dos bens adquiridos ou produzidos com recursos do PDDE.

a.() Os equipamentos, mobiliários e demais bens de capital adquiridos pelas UEx devem ser doados para as prefeituras/secretarias de estado de educação, às quais estejam vinculadas.

b.() Como os bens adquiridos pelas UEx são doados para as prefeituras/secretarias de estado de educação, essas podem, em qualquer situação, retirá-los da escola beneficiária e transferi-los para outra escola da rede de ensino.

c.() É obrigação da UEx providenciar o registro patrimonial, a produção de plaquetas de identificação e sua afixação nos bens adquiridos.

#### 9.Sobre o controle de documentos relacionados ao PDDE.

a.() A via original de toda a documentação de execução dos recursos do PDDE (Nota Fiscal, recibos, pesquisas de preços, etc.) deve ser arquivada na prefeitura ou secretaria estadual de educação, conforme vinculação da escola.

b.() A documentação deve ser arquivada na sede da entidade que executou os recursos, por até 5 (cinco) anos.



10. Sobre as obrigações administrativas das UEx.

- a.() Anualmente, as UEx devem verificar junto à Receita Federal do Brasil e ao Ministério do Trabalho, as obrigações fiscais/legais a serem cumpridas – como Declaração de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (DIPJ) e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – e cumpri-las nas formas e prazos devidos.
- b.() Como as UEx são entidades privadas, as prefeituras/secretarias de estado de educação não têm qualquer obrigação de auxiliá-las no cumprimento de suas obrigações fiscais/legais.
- c.() Não há necessidade de a UEx acompanhar a movimentação da conta bancária do PDDE, pois o FNDE sempre informa quando há novos repasses.
- d.() Além de atualizar seus cadastros no PDDEWeb, é necessário que os dirigentes atualizem seus dados junto à agência bancária.

11. Sobre os sistemas informatizados relacionados ao PDDE.

- a.() O PDDEWeb é o sistema utilizado para cadastramento e atualização cadastral das entidades junto ao PDDE.
- b.() Se a entidade realizou cadastro no sistema PDDE Interativo, não é necessário realizar também no PDDEWeb.
- c.() Por meio do sistema PDDERex é possível verificar os valores que uma Entidade tem direito a receber pelo PDDE, num determinado ano.
- d.() O SIGPC é utilizado para elaboração de prestação de contas pelas prefeituras/secretarias de educação, e só pode ser acessado uma vez por ano.
- e.() Diferente dos demais sistemas relacionados ao PDDE, o PDDE Interativo é um sistema gerenciado diretamente pelo MEC – e não pelo FNDE. Assim todas as dúvidas sobre seu uso devem ser dirigidas diretamente ao Ministério da Educação.

12. Sobre a participação e controle social no PDDE.

- a.() Unidade Executora Própria (UEx) é uma entidade privada sem fins lucrativos, formada pela comunidade escolar, responsável pela execução dos recursos do PDDE.
- b.() A comunidade escolar só pode formar uma UEx, se a prefeitura/secretaria de educação autorizar previamente, mediante portaria, decreto ou lei.
- c.() A direção da UEx só precisa consultar a comunidade escolar para realizar compras com recursos do PDDE, se a despesa for superior a R\$ 8.000,00.
- d.() A UEx só pode realizar despesas com recursos do PDDE, se a prefeitura/secretaria de educação autorizar previamente.

e.) É recomendável que a prestação de contas da UEx seja previamente submetida a toda comunidade escolar, antes de remetê-la ao julgamento da prefeitura/secretaria de educação.

### 13. Sobre a prestação de contas do PDDE.

a.) Se a entidade não tiver recebido recursos do PDDE num ano, não é necessário prestar contas naquele ano, mesmo dispondo de saldo em conta bancária.

b.) A prestação de contas é basicamente a demonstração do que foi feito com os recursos. Assim, se a execução dos recursos foi feita de acordo com as normas, dificilmente, haverá problemas na prestação de contas.

c.) De acordo com as normas do PDDE, a prestação de contas deve ser realizada semestralmente.

d.) A responsabilidade pela elaboração da prestação de contas é do diretor da escola.

e.) O prazo final para as UEx prestarem contas para as EEx é o último dia útil de janeiro do ano seguinte ao dos repasses.

f.) Os principais documentos que devem compor a prestação de contas são: atas de eleição de prioridades, comprovantes de pesquisas de preços, notas fiscais, recibos, cópias de cheques, extratos bancários e Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados.

g.) Se a UEx enviou sua prestação de contas para a EEx, automaticamente, está regular junto ao FNDE.

h.) Em nenhuma hipótese poderá restar saldo em conta corrente de um ano para reprogramar para outro exercício

### 14. Sobre falhas e irregularidades na prestação de contas do PDDE.

a.) Não realizar prestação de contas constitui irregularidade grave, sujeita a penalidades administrativas, civis e penais contra os responsáveis.

b.) Quando há omissão de prestação de contas por culpa de gestor anterior, não há o que fazer: enquanto o ex-gestor não prestar contas, a escola fica sem receber os benefícios do PDDE.

c.) No caso de ex-gestor não ter prestado contas, mas toda a documentação comprobatória está na escola, compete ao gestor sucessor elaborar e enviar a prestação de contas.

d.) Se o ex-gestor não tiver prestado contas, e não houver qualquer documentação comprobatória na escola, o gestor sucessor deve instruir Representação no Ministério Público Federal contra o ex-gestor. Caso contrário, responderá *solidariamente* pela irregularidade.

- e.) Quando a entidade instaura Representação no Ministério Público Federal, automaticamente, o FNDE é comunicado e os repasses são retomados em favor da escola beneficiária.
- f.) Devolução de recursos decorrente de falhas/irregularidades na prestação de contas, necessariamente, serão feitas para a Conta Única da União.